

Ole-Jacob Skodvin og Per Olaf Aamodt

Effektivitetsbegrepet i høyere utdanning

Hvordan er begrepet brukt i norsk høyere utdanningspolitikk?

NIFU skriftserie nr. 7/2001

NIFU – Norsk institutt for studier
av forskning og utdanning
Hegdehaugsveien 31
0352 Oslo

ISSN 0808-4572

Forord

Denne rapporten tar for seg hvordan effektivitetsbegrepet er brukt innenfor høyere utdanning, og er skrevet på oppdrag fra Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet. Hovedvekten er lagt på hvordan effektivitetsbegrepet har vært brukt i ulike norske offentlige dokumenter, spesielt offentlige utredninger og Stortingsmeldinger, men det henvises også til hvordan begrepet er brukt i internasjonal faglitteratur.

Rapporten er skrevet av Ole-Jacob Skodvin og Per O. Aamodt, og førstnevnte har vært prosjektleder.

Oslo, januar 2001

Petter Aasen
Direktør

Ingvild Marheim Larsen
Seksjonsleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	10
1.1 Bakgrunn	10
1.2 Hva legges i begrepet effektivitet?	11
1.3 Problemstillinger og oppbygging av rapporten	13
2 Hvordan er effektivitetsbegrepet brukt i norsk høyere utdanningspolitikk?.....	14
2.1 Innledning.....	14
2.2 Bruk av effektivitetsbegrepet i Ottosenkomiteen.....	14
2.2.1 Innledning	14
2.2.2 Nye studiestrukturer og studietilbud.....	16
2.2.3 Organisering av det postgymnasiale utdanningssystemet.....	17
2.2.4 Oppfølgingen av Ottosenkomiteen	18
2.3 Bruk av effektivitetsbegrepet i Hernesutvalget	19
2.4 Hva lå i mandatet?	20
2.4.1 En gjennomgang av de mest relevante kapitlene	21
2.4.2 Oppfølgingen av Hernesutvalget	25
2.5 Mjøsutvalget om effektivitet	27
2.5.1 Hva lå i mandatet?	27
2.5.2 En gjennomgang av de mest relevante kapitlene	28
2.6 Forskningsmeldinger	33
2.7 Andre offentlige dokumenter	34
2.7.1 Studiekvalitetsutvalget (Handalutvalget).....	34
2.7.2 ”Normanutvalget”	35
2.7.3 Langtidsprogrammene om effektivitet.....	37
2.8 Oppsummering	39
2.8.1 Studieeffektivitet.....	39
2.8.2 Måloppnåelse som effektivitet?	40
2.8.3 Forskningseffektivitet	40
2.8.4 Styrings- og omstillingseffektivitet.....	41
3 Dilemmaer med effektivitetsbegrepet.....	42
3.1 Dilemmaer på begrepsnivå.....	42
3.1.1 Forholdet mellom effektivitet og kvalitet	42
3.1.2 Definisjoner i norske dokumenter.....	43
3.2 Dilemmaer på operasjonaliserings-/målenivå	44
3.3 Oppsummering: forholdet mellom effektivitet, kvalitet og relevans i utdanning og forskning.....	47
3.3.1 Forholdet mellom ”kostnadseffektivitet”, kvalitet og relevans	47
4 Avsluttende merknader.....	50
Litteratur.....	52

Sammendrag

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF), som ønsket et notat som diskuterer effektivitetsbegrepet i høyere utdanning, og hvordan det er brukt i norske offentlige dokumenter. Rapporten tar utgangspunkt i en bred definisjon av effektivitet: en organisasjons evne til å nå sine mål, og med hvilke ressurser den når sine mål. Den faktiske bruken av begrepet i norske offentlige dokumenter er imidlertid smalere, og hovedsakelig knyttet til kostnadseffektivitet. Vi har grovt sett forsøkt å belyse fire aspekter:

- Studieeffektivitet
- Forskningseffektivitet
- Styrings- og omstillingseffektivitet
- Kostnadseffektivitet

Innledningsvis gjennomgås Etzions definisjon av begrepet, og vi påpeker også at vi i norsk språk ikke har den samme distinksjonen som på engelsk mellom "effectiveness" (evne til måloppnåelse) og "efficiency" (måloppnåelse i forhold til de ressursbruken). Ofte påpekes det at det er et motsetningsforhold mellom effektivitet og kvalitet i høyere utdanning. Men siden kvalitet er et helt sentralt mål for virksomheten ved universiteter og høyskoler, kan heller ikke en utdanningsinstitusjon være effektiv (effective) dersom tiltak for å øke kostnadseffektiviteten skulle føre til synkende kvalitet. Dersom et slikt motsetningsforhold hevdes, kan det derfor være et uttrykk for at begrepet effektivitet gis et annet og smalere innhold enn Etzions definisjon.

Rapportens hoveddel er en gjennomgang av ulike norske dokumenter for å analysere hvordan effektivitetsbegrepet er blitt brukt. Mest vekt er lagt på de sentrale utredningene om høyere utdanning: Ottosenkomiteen, Hernesutvalget og Mjøsutvalget samt oppfølgingen av disse: forskningsmeldinger, studiekvalitetsutvalget, Normanutvalget om effektivitet i offentlig sektor og Langtidsprogrammene.

Ottosenkomiteen (1965 – 1970) la grunnlaget for utviklingen av et moderne masseutdanningssystem i høyere utdanning i Norge. Effektivitetsbegrepet brukes både direkte og indirekte. For det første er *studieeffektivitet* et sentralt tema. Komiteen konstaterte at for å oppnå den veksten i studieplasser som de anså nødvendig, måtte den tid studentene brukte fram til eksamen reduseres. Dessuten var det viktig å hindre et stort frafall eller tidstap ved omvalg av studier, og dermed mer effektiv utnyttelse av studietiden. I tillegg foreslo komiteen vidtgående endringer i universitetsgradene, der det normale skulle være et studium på 4 (2+2) år. En sterkere grad av strukturering av studieoppleggene samt investeringer gjennom mer lærerressurser per student, samt bedre studentvelferd og studiefinansiering var nødvendige virkemidler. Men det må presiseres at

Ottosenkomiteen først og fremst var opptatt av de samfunnsmessige kostnadene av lange studier, i mindre grad av hva det betyr for de offentlige utdanningsbudsjettene.

Styrings- og omstillingseffektivitet trekkes også fram i en mer indirekte form av Ottosenkomiteen. I denne sammenheng var forslaget om å etablere alternativer til universitetene med mer kortvarig yrkesrettet utdanning kanskje et av de viktigste. En slik ny høyskolesektor skulle baseres på allerede eksisterende postgymnasiale tilbud samt nye tilbud (det som ble til distriktshøgskolene) i et felles system av regionale enheter. Selv om mange av Ottosenkomiteens forslag ikke ble gjennomført i første omgang, eller gjennomført på en annerledes måte enn det komiteen hadde foreslått, har dens innstillinger (fem i alt fra 1966 til 1970) i høy grad preget debatten om høyere utdanning i ettertiden.

Hernesutvalgets innstilling fra 1988 tok opp igjen mange av de forslagene Ottosenkomiteen hadde lansert. Ideen om Norgesnett og den senere reformen med sammenslåingen av de statlige høgskolene i 1994 utgjør på mange måter det samme systemet for regionale høgskoler eller distriktshøgskoler som Ottosenkomiteen foreslo 25 år tidligere. Hernesutvalget var videre mer opptatt av *styrings- og omstillingseffektivitet* enn det Ottosenkomiteen var. Ellers er *studieeffektivitet* et viktig tema i Hernesutvalget. ”Gjenreisning av heltidsstudenten” er et motto som er blitt stående etter dette utvalget. Det var først og fremst studieforsinkelsene utvalget fokuserte på. Det ble ikke fremmet forslag om endringer i universitetsgradene.

Mjøsutvalget (2000) la stor vekt at på høyere utdanning skal spille en viktig rolle for samfunnet og arbeidslivet. *Styrings- og omstillingseffektivitet* er viktige tema, og et sentralt virkemiddel er å gi institusjonene større selvstendighet for blant annet å kunne operere i et internasjonalt utdanningsmarked. Mjøsutvalget er også sterkt opptatt av studiegjennomstrømning, og kommer med mange forslag både om studiekvalitet og om etablering av et nytt gradssystem med kortere studier.

Gjennomgangen av forskningsmeldingene viser at disse i liten grad bruker effektivitetsbegrepet eksplisitt, men i alt vesentlig er opptatt av forskningens kvalitet og relevans. Dette er sentrale resultatmål, men så lenge måloppnåelsen i liten grad sees i forhold til ressursinnsatsen er det vanskelig å hevde at effektivitetsbegrepet er særlig sentralt. Unntakene er at en er opptatt av bedre gjennomføring av doktorgrader samt mer effektiv organiseringen av forskningen (*styrings- og omstillingseffektivitet*).

Nært knyttet til oppfølgingen av Hernesutvalget er Studiekvalitetsutvalget (Handalutvalget) fra 1989. Utvalgets viktigste bidrag er kanskje at studiekvalitetsbegrepet ble satt på dagsorden, og at det senere ble brukt som et viktig virkemiddel til å bedre studiegjennomstrømningen.

Tidlig på 1990-tallet foretok Arbeids- og administrasjonsdepartementet en gjennomgang av effektiviteten i offentlig sektor. En rekke delrapporter som analyserte

effektivitetspotensialet i ulike sektorer ble utarbeidet, og et eget utvalg (Normanutvalget) ble satt ned for å analysere og samle materialet fra de ulike delutredningene. Når det gjelder høyere utdanning, er det bare tidsbrukseffektiviteten som tas opp, det vil si studentenes tidsbruk fram til eksamen samt frafallet. Både de realøkonomiske og offentlige finansielle gevinstene beregnes av de årsverkene som kan frigjøres av at studentene kommer raskere ut i arbeidslivet. For å hente ut denne gevinsten mente utvalget at en måtte satse, både med mer lærerressurser og bedre studiefinansiering.

Også langtidsprogrammene omtaler effektiviteten i høyere utdanning, spesielt står spørsmål om studieeffektivitet sentralt i Langtidsprogrammet for 1994-97. I langtidsprogrammene framheves også betydningen av høyere utdanning og forskning for næringsutviklingen.

Effektivitetsbegrepet slik det er definert av Etzioni skaper i prinsippet ikke konflikt mellom effektivitet og kvalitet. Men slik effektivitetsbegrepet er brukt og eksemplifisert i de norske høyere offentlige dokumentene, er det imidlertid langt mer problematisk når det skal anvendes i praktisk politikk. Spesielt når vi ser en utvikling i retning av stadig større vekt på insentivstrukturer og finansieringssystemer som baseres på oppnådde resultater. Insentivene må da rette seg inn mot at institusjonene utvikler seg mot å bli mer effektive til å oppnå hele bredden av sine mål. I praksis vil det være en tendens at insentivene baserer seg på kriterier som er enklest å måle, dvs. kvantitative indikatorer av typen vekttall, kandidater og forskningspublikasjoner. Det er alltid enklere å måle "produksjonen" for et universitet eller høgskole gjennom kandidater, vekttall eller forskningsresultater enn å måle kvalitet og relevans. Dersom insentivene retter seg inn mot det som er enkelt målbart, vil det ligge en innebygget fare for at institusjonene bestreber seg mest på å bli best mulig på det som blir målt og mindre på det som er mindre målbart og ikke bakt inn i indikatorene. Problemet er med andre ord et *måleproblem* i forbindelse med å utvikle en insentivstruktur for å fremme effektivitet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I et møte mellom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) og NIFU 27.03.00 fikk NIFU i oppdrag å utarbeide et notat som diskuterer effektivitetsbegrepet i høyere utdanning. Fra departementets side ble det bedt om at hovedvekten blir lagt på bruken av dette begrepet innenfor norsk høyere utdanning og forskning og hvordan begrepene effektivitet, kvalitet og relevans forholder seg til hverandre.

Prosjektet startet opp i september 2000, og har en varighet på 2 månedsverk.

Men selv om det hovedsakelig er bruken av effektivitetsbegrepet i norsk høyere utdanning og forskning som er i fokus, vil det også gis en analyse og drøfting av effektivitetsbegrepet basert på internasjonal litteratur. Dette er viktig i den forstand at den engelske terminologien av begrepet her er mer nyansert enn den norske. Vi vil derfor foreta en gjennomgang av internasjonal litteratur og hvordan effektivitetsbegrepet her er operasjonalisert og anvendt i studier av høyere utdanning og forskning.

I vår analyse av hvordan effektivitetsbegrepet er brukt og brukes i norsk høyere utdanningspolitikk, foretas en gjennomgang av sentrale policy dokumenter i fra midten av 1980-tallet og fram til i dag. Med sentrale policy dokumenter mener vi myndighetenes offentlige utredninger (NOU-er), stortingsmeldinger om høyere utdanning, forskningsmeldinger, langtidsmeldinger og andre spesialutredninger om høyere utdanningsproblematikk. (Vi tar også med Ottosenkomiteens innstillinger siden disse har en svært sentral plass i norsk moderne høyere utdanningspolitikk).

I vår gjennomgang av bruken av effektivitetsbegrep vil vi både se på hvordan begrepet er anvendt mer ”bredt”, samtidig som vi etter hvert smaler det inn til å se nærmere på hvordan det er benyttet i forhold til høyere utdanningsinstitusjoners primæroppgaver, nemlig utdanning og forskning. Siden styring og ledelse av høyere utdanningsinstitusjoner har vært en sentral problemstilling innen for høyere utdanning i den senere tid, vil vi også fokusere på bruken av effektivitetsbegrepet innenfor dette feltet. Grovt kan vi si at søkelyset spesielt vil bli rettet mot:

- Studieeffektivitet
- Forskningseffektivitet
- Styrings- og omstillingseffektivitet
- Kostnadseffektivitet.

1.2 Hva legges i begrepet effektivitet?

Bruken av begrepet effektivitet dukker regelmessig opp både i muntlig og skriftlig form uansett hvilket område det er som berøres, men hva som legges i begrepet er til dels uklart. I dagligtalen brukes ofte effektivitet synonymt med hard innsats, men i sin undersøkelse av effektivitetspotensialet i offentlig virksomhet skriver Førstund med flere (1991, s. 1):

”I motsetning til hva mange synes å tro, er ikke effektivitet et spørsmål om hvor hardt en jobber i det hele tatt. Effektivitet er et spørsmål om å oppnå resultater, og helst med liten ressursinnsats. Vi kan jobbe så svetten hagler. Oppnår vi ikke resultater er vi likevel ineffektive. Omvendt: Oppnår vi de ønskede resultater uten å svette, er det bedre enn om vi må slite for å nå målene. Det effektivitetspotensialet vi kartlegger består altså i at vi kan få mer ut av gitt innsats; ikke i at vi skal øke innsatsen”.

Dette tilsvarer på en måte forskjellen mellom produksjon og produktivitet. Produksjon måler mengde (+ kvalitet og anvendbarhet), mens produktivitet også trekker inn den innsatsen av ressurser som medgår for å oppnå en bestemt produksjon.

I den engelske samfunnsvitenskapelige litteraturen benyttes vanligvis to ulike effektivitetsbegreper knyttet opp mot organisasjoner/institusjoner; ”effectiveness” og ”efficiency”. Det eksisterer mange ulike definisjoner av disse, men de mest brukte og siterte baserer seg på Etzioni sine definisjoner av ”organizational efficiency” og ”organizational effectiveness”. I hans *Modern Organizations* definerer Etzioni begrepene på følgende vis:

”(1) The actual effectiveness of a specific organization is determined by the degree to which it realizes its goals. (2) The efficiency of an organization is measured by the amount of resources used to produce one unit of output” (1964:6).

Dette er kanskje den mest autoritative definisjonen av begrepet effektivitet, og vi vil legge denne til grunn for det videre arbeidet. Her framgår det at ”effectiveness” er knyttet opp mot graden av måloppnåelse; dvs hvorvidt ulike målsettinger, tiltak og lignende virker. Begrepet ”efficiency” er derimot knyttet til økonomi og ressursbruk og illustrerer hvor mye du får igjen i forhold til ressursbruken. Det måler innsatsen i forhold til hva som kommer ut. Et viktig stikkord i slike sammenhenger er ofte effektivitet i forhold til kostnadsminimering (for eksempel å oppnå de samme resultatene med bruk av så lite ressurser som mulig).

Distinksjonen mellom disse to ulike effektivitetsbegrepene kan for eksempel innebære at et tiltak scorer høyt på ”effectiveness” indikatoren samtidig som scorer lavt ”efficiency” indikatoren (Lane, 1993). For å ta en illustrasjon knyttet til høyere utdanning så kan et tiltak for å få til økt gjennomstrømning i sosiologi hovedfag være effektivt dersom flere

fullfører til normert tid, samtidig som det er ineffektivt ("in-effective) dersom dette fører til at de faglige kravene senkes, eller ved at det brukes uforholdsmessig mye ressurser for å få tiltaket til å virke ("in-efficient").

Går vi tilbake til den norske konteksten, så har ikke vi en tilsvarende klar distinksjon i vårt effektivitetsbegrep. Begrepet "effectiveness" er vanligvis ikke inkludert i det norske effektivitetsbegrepet, og vi måtte oversette det med "formålseffektivitet", eller evne til å nå målene. Ofte brukes begrepet effektivitet på norsk mer synonymt med begrepet "produktivitet". Selv om begrepet effektivitet brukes i mer eller mindre eksplisitt i alle de dokumentene vi har gjennomgått, definerer de ikke hvordan de oppfatter begrepet. Et unntak her er Normannutvalget, NOU 1991:28, som formulerer sin definisjon slik:

- Kostnadseffektivisering; dvs tiltak som reduserer kostnadene knyttet til produksjon av offentlige tjenester.
- Resultateffektivisering; dvs. omlegginger som bidrar til å nå overordnede politiske mål med mindre bruk av ressurser.
- Nytte/kostnadseffektivisering; dvs. overføring av ressurser fra områder hvor nytten av den siste kronen i innsats er liten til områder hvor den er stor.

Heller ikke i denne definisjonen finner vi noe som fullt ut tilsvarer definisjonen av "effectiveness", men det andre punktet tilsvarer "efficiency", og måloppnåelsen er eksplisitt trukket inn. De to andre definisjonene kan mer sies å representere mekanismer for å oppnå bedre total effektivitet innenfor offentlig sektor.

Men bruken av effektivitetsbegrepet er imidlertid relativt kompleks og forskjellig i ulike norske studier. Innen mye av de økonomiske fagstudiene er begrepet effektivitet ensbetydende med "efficiency"-begrepet, det vil i praksis si kostnadseffektivitet. Effektivitet i forhold til måloppnåelse går i den økonomiske terminologien ofte under betegnelsen effekt (se Delander og Niklasson 1987; Try 1993).

I andre norske studier av effektivitetsbegrepet benyttes derimot produktivitetsbegrepet når man snakker om "efficiency". Produktivitet er da produksjonsresultatet sett i forhold til innsatsfaktorene. Effektivitetsbegrepet brukes da gjerne i en mer normativ sammenheng – det vil si at produksjonsresultatet bedømmes i forhold til et mål (se for eksempel Sandal 1995).

I en studie av hvordan effektivitetsbegrepet er benyttet i norsk høyere utdanning, er det derfor viktig at begge elementene av effektivitetsbegrepet ("effectiveness" og "efficiency") fanges opp.

1.3 Problemstillinger og oppbygging av rapporten

Utgangspunktet for denne rapporten er å belyse hvordan effektivitetsbegrepet er brukt i norske dokumenter om høyere utdanning, og å drøfte om denne begrepsbruken er hensiktsmessig i frohold til overordnede målsettinger. Et underliggende spørsmål er om det er et motsetningsforhold mellom økt effektivitet og andre sentrale formål i høyere utdanning, i første rekke kvalitet.

Vi har valgt å tas utgangspunkt i en overordnet definisjon av effektivitet, som både tar hensyn til om en virksomhet oppnår sine mål, og om denne måloppnåelsen skjer med minst mulig bruk av ressurser. I en slik bred definisjon vil det ikke være noen egentlig motsetningsforhold mellom effektivitet og kvalitet så lenge kvalitet er et sentralt mål, slik tilfellet er i høyere utdanning. Ifølge en slik definisjon vil sparetiltak som går ut over kvaliteten nettopp ikke være effektive, fordi kostnadsbesparelsen fører til svekket måloppnåelse. Slik vi til vanlig bruker begrepet effektivitet på norsk har det som nevnt en smalere betydning, og dette forholdet mellom en bred definisjon og en smalere anvendelse vil være en rettesnor for vår gjennomgang av de offentlige dokumentene.

Vårt første hovedspørsmål er derfor i hvilken grad offentlige dokumenter formulerer klare mål for virksomheten, og om målene er formulert på en måte som gjør det mulig å ”måle” graden av måloppnåelse. Vi forventer ikke at målformuleringer er knyttet til eksplisitt bruk av begrepet effektivitet. Dernest vil vi spørre om i hvordan dokumentene formulerer seg med hensyn på studieeffektivitet, forskningseffektivitet, styrings- og omstillingseffektivitet og kostnadseffektivitet. Finner vi noen gjennomgående trekk i den perioden vi studerer, og er det tegn på at det har skjedd endringer i bruken av effektivitetsbegrepet med hensyn på disse fire aspektene? Avslutningsvis vil vi rette fokus mot en del sentrale dilemmaer ved bruken av effektivitetsbegrepet, både på begrepsnivå, operasjonaliseringsnivå, og endelig hvilke dilemma vi finner mellom effektivitet, kvalitet og relevans.

Hoveddelen av denne rapporten (kapittel 2) er en gjennomgang av utvalgte offentlige dokumenter. Det gjelder de tre sentrale offentlige utredningene, Ottosenkomiteen (1966 – 1970), Hernesutvalget (1988) og Mjøsutvalget (2000), Stortingsmeldinger, forskningsmeldinger, langtidsprogrammer og enkelte andre utredninger. Vi avslutter dette kapitlet med en oppsummering av hvordan effektivitetsbegrepet er brukt. I kapitte 3 drøfter vi en del sentrale dilemma, og i kapittel 5 trekker vi opp noen utdanningspolitiske problemstillinger.

2 Hvordan er effektivitetsbegrepet brukt i norsk høyere utdanningspolitikk?

2.1 Innledning

Siden midten av 1980-tallet har det kommet to utvalgsinnstillinger om høyere utdanning og forskning: Hernesutvalget (1988) og Mjøsutvalget (2000). Vi vil i tillegg også berøre Ottosenkomiteen som la fram sine fem delinnstillinger i perioden 1966 - 1970.

Ottosenkomiteens innstillinger la et grunnlag som mye av de senere reformene i høyere utdanning er basert på. Flere av forslagene fra Ottosenkomiteen har fått en slags renessanse i de to senere innstillingene.

Når det gjelder stortingsmeldinger om høyere utdanning vil vi konsentrere oss om dem som fulgte etter utvalgsinnstillingene (og da spesielt St.meld.nr. 40 (1990-91)). Videre vil vi se på tre forskningsmeldinger fra henholdsvis 1988-89, 1992-93 og 1998-99. Andre relevante policy dokumenter som vil benyttes er Regjeringens langtidsmeldinger og utredninger fra spesialutvalg.

I mange av de dokumentene vi gjennomgår brukes ordet effektivitet direkte i mange sammenhenger. Imidlertid ville vår tilnærming blitt altfor snever dersom vi skulle ha begrenset oss til å lete etter dette. Vi må anvende en mer indirekte måte å fange opp begrepsbruken på. Spesielt gjelder dette der ”formålseffektivitet”, eller ”effectiveness” er et tema. Vi har derfor også vært på utkikk etter avsnitt i dokumentene som formulerer målsettinger for høyere utdanning og forskning, for eksempel med hensyn på virksomhetens bidrag til samfunn og arbeidsliv, næringsutvikling etc.

2.2 Bruk av effektivitetsbegrepet i Ottosenkomiteen

2.2.1 Innledning

Ottosenkomiteen, som ble oppnevnt i 1965, avla i alt fem delinnstillinger i perioden 1966 til 1970 (Kirke- og undervisningsdepartementet 1966; 1967; 1968; 1969; 1970). Selv om komiteens forslag møtte til dels sterk motstand og mange av dem ikke ble gjennomført i første omgang, har Ottosenkomiteen satt sitt preg på utdanningspolitikken helt til i dag (Smeby og Brandt 1999). Det må være rimelig å hevde at komiteen la grunnlaget for et moderne masseutdanningssystem for høyere utdanning i Norge, og innstillingene har hatt sterk innflytelse på utviklingen av høyere utdanning helt til i dag.

Komiteen fikk følgende mandat:

1. Foreslå tiltak som kan føre til best mulig utnytting av studietid og studiekapasitet ved universiteter og høyskoler¹.
2. Vurdere muligheten for videre avlastning av universiteter og høyskoler med hensyn på elementær undervisning.
3. Utrede behovet og formene for utdanning for artianere som kan være et alternativ til mer langvarige studier ved universiteter og høyskoler.
4. Utrede behovet på lengre sikt for universitets- og høyskolekapasitet, også utover den det er naturlig å bygge opp i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø, og å komme med forslag til lokalisering av eventuelle nye institusjoner. I denne sammenheng må også de kapasitetsbehov som springer ut av lærestedenes ansvar for etterutdanning vurderes.

Hensynet til effektivitet var altså klart formulert i mandatet, og da spesielt *studieeffektivitet* (mandatpunkt 1 og 2) og *styrings- og omstillingseffektivitet* (mandatpunkt 3 og 4).

I den første delinnstillingen omtales primært *studieeffektivitet* på et mer indirekte vis. Ottosenkomiteen anslo at Norge ville få behov for en studiekapasitet på omtrent 90.000 studieplasser mot slutten av 1980-tallet. Dette innebar en tredobling i løpet av en 20-årsperiode, og var utvilsomt et dristig anslag som likevel viste seg å treffe meget godt. Komiteen fastslo at Norge hadde forholdsvis lav studietilbøyelighet i forhold til de fleste andre land, og at det var nødvendig med en ekspansjon. Komiteen uttrykker det slik i sin første innstilling (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1966, s.13):

”Den økning i tilstrømningen til postgymnasial utdanning som dette talleksempel illustrerer, representerer den sentrale utfordring som vårt postgymnasiale utdanningssystem må forberedes på i årene framover.”

Komiteen foretok også beregninger av kostnader ved en slik kapasitet, men påpeker at kostnadsutviklingen er vanskelig å beregne fordi kostnadene per student varierer så mye. De la ellers til grunn at den største kostnaden både for den enkelte og for samfunnet var den tid studentene befant seg utenfor inntektsgivende arbeid.

Med utgangspunkt i den økte tilstrømning komiteen så for seg, ville kostnadsbelastningen særlig avhenge av følgende forhold:

- a) Lengden av studier ved universiteter og høyskoler.
- b) Omfanget av frafall som finner sted ved universiteter og høyskoler.
- c) Fordelingen av undervisningsoppgaver mellom universiteter og andre institusjoner på postgymnasialt nivå.

¹ Begrepet ”høyskole” ble den gang brukt om de vitenskapelige høyskolene. Dagens høyskoleutdanning ble ikke regnet med under postgymnasial utdanning. Det er også verdt å merke seg at betegnelsen ”høyere utdanning” ikke brukes av Ottosenkomiteen. Man bruker enten ”postgymnasial” eller som det framkommer i komiteens navn: ”videreutdanning for artianere”.

Med utgangspunkt i dette utformet så komiteen sine forslag om omorganisering av universitetsstudiene og etablering av mer kortvarige og yrkesrettede alternativer, samt om organiseringen av et framtidig system for postgymnasial utdanning.

2.2.2 Nye studiestrukturer og studietilbud

Ottosenkomiteens forslag gikk for det første ut på en bedre strukturering av universitetsstudiene, for det andre på å bygge ut mer kortvarige tilbud som et alternativ til de lange universitetsstudiene. Etableringen av alternativer til universitetene var ikke bare begrunnet ut fra å skape et mer kortvarig tilbud, de mente det ville tjene både arbeidslivets behov og studentenes interesser. Dette kan sies å være et ledd i å forsøke å bedre *styrings- og omstillingseffektiviteten*.

Komiteen pekte på at hovedproblemene med universitetsstudiene var at studentene brukte for lang tid, og at frafallet var stort. Det var med andre ord behov for å bedre *studieeffektiviteten*. De mente at grunnutdanningene ved universitetene ikke burde vare lenger enn 4 år. Denne fireårige grunnutdanningen skulle så deles inn i to trinn, der det skulle foretas en utsiling etter 2 år av de studentene som ikke egnet seg til videre studier. (I en senere innstilling modifiserte komiteen denne utsilingsfunksjonen en del). Som en påbygging av grunnutdanningene kunne det tilbys spesialutdanning (hovedfag) av en varighet på ytterligere to år. Denne spesialutdanningen skulle ikke lede mot en forskerkarriere, men være mer innrettet mot yrkeslivet (Smeby og Brandt 1999). I tillegg ble det foreslått å etablere en forskerutdanning.

Ottosenkomiteen gikk ikke inn på hvordan de ulike fagstudiene kunne innpasses i en slik modell. Men de var opptatt av at frafall og forsinkelser i hovedsak var et problem ved de fritt organiserte, åpne studiene. Komiteen påpeker at den ikke vil gå nærmere inn på fordeler og ulemper ved de fast organiserte studiene, men konstaterer at disse studiene har stor overensstemmelse mellom normert og faktisk studietid, og høy fullføringsandel. Den forutsetter også at for å forbedre studiegjennomføringen er det nødvendig å satse på bedre veiledning og oppfølging av studentene, og bedre studieadministrasjon, studentvelferd og studiefinansiering. Blant annet for å lette overgangene mellom universiteter og de nye høyskolene foreslår komiteen at studiene organiseres i mindre faglige enheter med vekttall. Dette var ikke tenkt som en utsilingsmekanisme. Komiteen foretar også et skille mellom heltidsstudenter og deltidsstudenter.

I mandatet til Ottosenkomiteen lå det klart at den skulle utrede både avlastningen av universitetene og etablere nye tilbud. Basis i et slikt nytt postgymnasialt system skulle være tilbud som allerede eksisterte og som i realiteten var postgymnasiale selv om de ikke formelt krevde artium (lærerutdanning, tekniske skoler, sosialarbeiderutdanning og helsefagutdanninger). I tillegg kom nye yrkesrettede tilbud, spesielt innen økonomi og administrasjon, samt universitetsstudier på lavere nivå. Komiteen så i sin første innstilling for seg at disse tilbudene ville utgjøre omtrent en fjerdedel av de 90.000 studieplassene man anslo innen 20 år. Slike tilbud ville være rimeligere, og dessuten tilfredsstillende

behovene for postgymnasiale tilbud i distriktene. I sin innstilling nr. 2 finner imidlertid komiteen at det ikke er realistisk å bygge flere universiteter og (vitenskapelige) høyskoler enn de som var vedtatt (inkludert Trondheim og Tromsø), og at disse institusjonene vanskelig kunne bygges ut til mer enn 45 – 50.000 studenter i 1985 (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1967). Komiteen antok derfor at behovet for antall studieplasser i den øvrige postgymnasiale sektoren ville ligge om lag 20.000 høyere enn den anslo i sin første innstilling.

Et viktig punkt i Ottosenkomiteen var å få til mer fleksible overgangsmuligheter mellom langvarige og kortere studietilbud. Forslaget om en 2+2+2 modell for universitetsstudiene må bl.a. sees i et slikt lys. På denne måten skulle en hindre at studenter begynte i studier de ikke fant seg til rette i uten å få noen uttelling for den tid de hadde studert. Komiteen påpeker også i innstilling nr. 3 om Distriktshøyskoler at den fastere tidsnormeringen ikke må avskjære studenter fra å kunne kombinere ulike fagenheter eller hindre den enkelte students muligheter for faglig fordypning.

Det er viktig å merke seg at når Ottosenkomiteen kommer med sine forslag til mer effektive studieløp, så er det primært for å kunne tilby en sterkt økende andel av ungdomskullene et tilbud om postgymnasial utdanning. For å få til dette er det nødvendig både å forvalte ressursene bedre og mer effektivt, og å gi et bredere tilbud enn de tradisjonelle universitetsstudiene. Komiteen lanserer også andre forslag som der er verdt å merke seg i dag: satsning på etter- og videreutdanning og friere budsjettering for lærestedene.

2.2.3 Organisering av det postgymnasiale utdanningssystemet

Ottosenkomiteens mandat ønsket utredet et postgymnasialt utdanningssystem utenfor universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Komiteen ble bedt om å utrede den videre avlastningen av universitetene, og å foreslå tilbud som kunne være alternativer til de langvarige universitetsstudiene. Komiteen utviklet ideene først i sin innstilling nr. 2 der de brukte begrepet regionale studiesentra, og ble deretter bedt om å forsere arbeidet med å planlegge et slikt tilbud (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1967). I sin tredje innstilling som ble fremlagt i mars 1968 utformer så Ottosenkomiteen planene om etablering av distriktshøyskoler.

Ottosenkomiteen definerte en distriktshøyskole som en organisatorisk sammenbygning av en rekke kortere postgymnasiale utdanninger innenfor en definert region. Den nye høyskolen skulle ikke nødvendigvis ligge samlet på et sted, ikke engang i en og samme by eller bygd, selv om etablering av studiesentra burde tilstrebes. Et av hovedargumentene for opprettelsen av slike sentra var effektivitetshensyn i den forstand at man så for seg økonomiske, faglige og administrative stordriftsfordeler. Mer konkret var troen at et høyskolesenter ville gi studentene et bedre og bredere studietilbud, et bredere og bedre miljø for lærerpersonalet, samt en bedre og mer effektiv utnyttelse av bygninger, bibliotek og velferdstilbud.

For utdanningens vedkommende var målet å tilby et reelt alternativ til studier ved universitetene og de vitenskapelige høyskoler i den forstand at de skulle gi kortere og direkte yrkesrettet opplæring; for forskningens vedkommende at den skulle supplere grunnforskningen ved å gi den et anvendt og regionalt sikte. Det primære for Ottosenkomiteen var å få etablert et system der institusjonene kunne fungere i sammenheng, med flyt av studenter og personell mellom dem, og med felles utvikling av kompetanse.

2.2.4 Oppfølgingen av Ottosenkomiteen

Utviklingen viste seg imidlertid å gå i en noe annen retning enn Ottosenkomiteen forutsatte. Allerede i 1968 fremmet Regjeringen en proposisjon for Stortinget om prøvedrift med distriktshøyskoler uten noen formelle bånd til de øvrige delene av postgymnasial utdanning, og i 1969 kom undervisning i gang i Agder, Rogaland og Møre- og Romsdal. I 1970 ble ytterligere tre distriktshøyskoler etablert i Nordland, Telemark og Hedmark/Oppland. Distriktpolitiske hensyn veide tungt ved denne avgjørelsen. Fra 1971 ble store deler av det postgymnasiale utdanningstilbudet oppgradert til høyskoler. Det ble imidlertid ikke noe av integrasjonen mellom distriktshøyskolene og det øvrige postgymnasiale tilbudet. Det skyldtes hovedsakelig sterk motstand fra noen av de involverte høyskolene og deres interesseorganisasjoner. I realiteten innebar dette en spredning snarere enn samling av høyskolene i den enkelte region.

Mens Ottosenkomiteens forslag om etablering av nye alternative studietilbud skjøt fart nesten umiddelbart, ble forslagene om omorganisering av universitetsstudiene ikke realisert. Dette skyldtes til dels sterk motstand både fra studenter og ansatte ved universitetene. Det var for så vidt også motstand mot etableringen av distriktshøyskoler, men dette forslaget ble på den annen side omfattet med stor entusiasme fra politikere som så dette som et viktig tiltak for sine distrikter. I senere faser ble også forslagene om mer fleksible overgangsmuligheter for studenter mellom høyskoler og universiteter realisert, blant annet ved at høyskoletilbud kunne inpasses i universitetsgradene, og ved etableringen av den regionale cand.mag.-graden. Med unntak av innføringen av de nye doktorgradene og overgangen fra cand.real til cand.scient fra 1980-tallet, har det imidlertid vært lite vilje til debatt om gradsreformer ved universitetene, og Ottosenkomiteens forslag om 2+2+2 modellen har aldri blitt seriøst vurdert siden.

Selv om Ottosenkomiteen understreket at samtlige av dens fem innstillinger burde vurderes samlet, ble ikke dette gjort før i 1973. Regjeringen Korvald la da fram en egen stortingsmelding om den videre utbygging og organisering av høyere utdanning (St.meld.nr.66, 1972-73). Forslaget om regionale studiesentra ble her avvist. I stedet for regional sentralisme burde satse på en spredning av høyere utdanningsinstitusjoner til forskjellige steder i regionene. I tillegg burde hvert fylke utgjøre en utdanningsregion. Bare i et par tilfeller kunne kommunikasjonsmessige og andre forhold tilsi at det var aktuelt å la to fylker danne en region. Heller ikke Ottosenkomiteens forslag om et felles regionalt styre

fikk støtte i meldingen. I stedet burde det opprettes råd som baserte seg på frivillig samarbeid mellom institusjonene.

På grunn av regjeringsskifte ble imidlertid denne stortingsmeldingen trukket tilbake. En ny melding ble lagt fram av regjeringen Bratteli i 1974 (St.meld.nr.17, 1974-75). Den nye regjeringen var enig med den foregående at med forbehold for Agderfylkene og Oslo/Akershus, burde fylket utgjøre en region for høyere utdanning. Utbyggingen innenfor den enkelte region burde derimot konsentreres geografisk, slik Ottosenkomiteen opprinnelig hadde foreslått. Selv om en del av de nye distriktshøgskolene ble lagt til byer og tettsteder der det fantes andre postgymnasiale utdanningsinstitusjoner, kom ikke utviklingen til å gå slik regjeringen ønsket. Tvert imot støttet stortingsflertallet opprettelsen av en rekke nye utdanningstilbud på nye steder.

Av de effektivitetsfremmende tiltakene Ottosenkomiteen foreslo, var det bare etableringen av kortere studier som alternativer til universitetenes lange studieløp som ble realisert i første omgang. Verken nye studiestrukturer ved universitetene eller tiltakene for bedre styrings- og omstillingseffektivitet ble realisert.

2.3 Bruk av effektivitetsbegrepet i Hernesutvalget

En bedre og mer effektiv utnyttelse av de disponible ressursene i høyere utdanning er en slags gjennomgangstone i Hernesutvalget. I innledningen til Hernesutvalgets innstilling om de framtidige utfordringer som det norske høyere utdanningssystemet står overfor heter det:

”Heving av kvaliteten kan gå sammen med målet om lik rett til utdanning, uavhengig av kjønn, sosial, geografisk og kulturell bakgrunn – ja, lik rett til utdanning er en forutsetning for å få nok ferdigheter ut av befolkningens evner.”
”Skal mulighetene virkelig gjøres og yteevnen forbedres, kreves tilføring av nye ressurser. Men like viktig er at institusjonene får høyere kvalitet ut av dem som alt settes inn” (NOU 1988:28, s. 7).

Den første setningen gir et klart uttrykk for de overordnede målene med høyere utdanning: å dyrke fram bedre kompetanse fra befolkningens evner, bedre kvaliteten, og å sikre lik rett til utdanning. Dette er et klart uttrykk for at høyere utdannings effektivitet i å nå sine mål ”effectiveness” bør økes. Det siste sitatet illustrerer både at Hernesutvalget ønsker å sette inn økte ressurser i høyere utdanning for å få et bedre utbytte, men også helt eksplisitt at mer effektiv utnytting av eksisterende ressurser er like viktig.

2.4 Hva lå i mandatet?

Effektivitetsbegrepet står meget sentralt i mandatet til Hernesutvalgets innstilling. Mandatet var formulert i fem kortfattede strekpunkter og tre av disse omtaler effektivitet (og i samme åndedrag også kvalitet) både direkte og indirekte.

I strekpunkt 2 står det: ”- vurdere hvilke kvalitative og kvantitative mål som bør settes for norsk høyere utdanning fram mot år 2000-2010”. Dette er formulert i generelle vendinger, men indirekte kan dette tolkes som om en setter opp konkrete mål og målsettinger som senere kan etterprøves. Det legges med andre ord til rette for senere å kunne vurdere måloppfyllelse-effektivitet eller ”effectiveness” på ulike områder innen høyere utdanning.

I strekpunkt 4 står det: ”- å vurdere og foreslå nødvendige endringer når det gjelder ressursbruk til, og innenfor, høgre utdanning. Herunder skal det også vurderes endringer innenfor nåværende ressursrammer”. Dette kan også indirekte tolkes som at utvalget både skal vurdere hvor kostnadseffektivt ressursene utnyttes – ”efficiency” -, men også hvorvidt de utnyttes tilfredsstillende i forhold til målsettingene som er satt opp – ”effectiveness”.

I strekpunkt 5 står det: ”- vurdere formene for samarbeid, arbeidsdeling og konkurranse mellom institusjonene, og institusjonenes interne organisering, ledelse og styring, med sikte på mer effektiv utnytting av ressursene sett i forhold til de utdannings- og forskningspolitiske mål”. Her uttrykkes det eksplisitt at målet er å oppnå effektiv utnyttelse av ressursene i forhold til målene – med andre ord ”effectiveness” eller måloppfyllelseeffektivitet.

Går vi på selve Hernesutvalgets innstilling – er målsettingen om økt effektivitet – svært sentralt. I sammendraget (kapittel 2) framgår det at utvalgets hovedbudskap er å få til økt effektivitet kombinert med økt kvalitet i det norske høyere utdanningssystemet:

”Utvalget mener at grunninvesteringene og personalet i sektoren ikke blir utnyttet godt nok, fordi bevilgningene som kan sette studenter og forskere i stand til fullt ut å konsentrere seg om sine oppgaver, er for små. En målrettet økning av ressursene til sektoren vil gi bedre utnyttelse av ressursene som alt er der. Mer ressurser må gå sammen med målstyring og resultatbevissthet innen sektoren” (s. 21).

Det framgår videre i sammendraget at utvalget mener at de viktigste utfordringene og tiltakene bør settes inn i forhold til:

- *Bedre rekrutteringen til høyere utdanning.* Her fokuseres det bl.a. på en bedre og mer effektiv studieorganisering, og bedre undervisning og studieinnsats.
- *Arbeidsdeling og samarbeid gjennom ”Norgesnettet”.* Utvalgets forslag på disse punkter omfatter bl.a. - utvikling av et Norgesnett for utdanning, - etablering av et elektronisk kunnskapsnettverk, - styrking, samlokalisering og sammenslåing av

institusjoner, - ingen nye universiteter, - utvidet samarbeid mellom institusjonene, - samarbeid om forskerutdanning.

- *Styrke norsk forskning.* Her nevnes ingen effektivitetskrav – men en mer rendyrket fokusering på kvalitet – og hvordan dette best kan oppnås.
- *Øke indre produktivitet og trivsel.* Utvalgets forslag på dette område omfatter bl.a. – ny personalpolitikk, - større og mer hensiktsmessige faglige enheter, - målstyrt ledelse, - klarere ansvarsdeling mellom faglig og administrativt personale, - styrket faglig ledelsesfunksjon, - mindre tidkrevende beslutningsrutiner, - opprykk etter kompetanse og bedømmelse, - mer delegering og bedre administrativ opplæring, - mobilitetsfremmende tiltak, - minst 5 prosent realvekst de nærmeste årene.
- *Utvikling av livslang læring i en felles kultur.* Formålet er blant annet indirekte å fremme en mer effektiv utnyttelse av kompetansen som ligger i store deler av den voksne befolkningen.

I fortsettelsen vil vi foreta en kortfattet gjennomgang av de mest relevante kapitlene i forhold til bruken av effektivitetsbegrepet.

2.4.1 En gjennomgang av de mest relevante kapitlene

I *innledningskapitlet* (kapittel 1) tar utvalget for seg ulike problemstillinger og utfordringer som det norske høyere utdanningssystemet står overfor. I starten av dette kapitlet fokuseres det på ”Kunnskapsekspløsjon” – og hva det fører med seg av utfordringer. Her uttrykkes det (s. 12) blant annet følgende:

”Produksjonen av ny kunnskap tilsier en mer effektiv distribusjon av den, og en av de mest effektive måter å formidle ideer på, er ved å la folk bevege seg mellom miljøer for utvikling og anvendelse av kunnskap”.

Dette sitatet gir et viktig grunnlag for Hernesutvalgets forståelse av effektiv kunnskapsproduksjon, og der mobilitet av studenter, lærere og forskere har en sentral plass. Dette danner også et utgangspunkt for utvalgets forslag og å legge et nettverksbegrep til grunn for organiseringen av høyere utdanning.

Videre settes søkelyset på hvilke ”organisatoriske utfordringer” denne kunnskapsekspløsjonen stiller oss overfor, og det skisseres løsninger som indirekte både fokuserer på effektivitet og kvalitet. For å få en mer effektiv utnyttelse av ressursene og kompetansen innen høyere utdanning og forskning i et lite land som Norge – framheves betydningen av å få til arbeidsdeling, samarbeid (spesialisering) og nettverk mellom de ulike aktørene i systemet (s. 19 og 20).

I *kapittel 4* rettes søkelyset mot studenter og kandidater. Kapitlet omhandler først og fremst rekrutteringsgrunnlaget, kapasiteten i høyere utdanning (studenttall, geografisk fordeling og kandidattall), dimensjonering og rekruttering til forskningssystemet. Effektivitetskravet

står sentralt med hensyn til målsettinger om å oppnå økt gjennomstrømning på alle nivåer. Det sies bl.a. eksplisitt at målsettingen om bedret gjennomføringsgrad og senket gjennomsnittlig studietid ned mot normert legges til grunn for reformarbeidet i høyere utdanning, og at tiltakene i særlig grad tar sikte på at flere kandidater kan uteksamineres på hovedfags- og doktorgradsnivå (s. 46).

Kapittel 5 tar for seg studiefinansiering og studentvelferd. Her påpeker utvalget under diskusjonen om "Utdanning som investering" både betydningen av den privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske avkastningen av utdanning:

"Utvalget er av den oppfatning at ressursinnsats til utdanning og forskning må betraktes som investering både for samfunnet og den enkelte" (s.59).

Sitatet illustrerer på en god måte at utvalget generelt mener at investering i utdanning er en effektiv bruk av midlene. Videre foreslår utvalget flere effektivitetsfremmende studiefinansieringstiltak med hensyn til å få flere til å fullføre og da spesielt til normert tid (s. 64-65). Ett av de viktigste var at kandidater fra de langvarige studiene får avskrevet deler av studielånet.

Kapittel 7 fokuserer på ulike forhold ved høyere utdanning; - kvalitet i undervisning, - studenttilværelsen, - bedring av studieopplegg, - bedring av studieinnsats, - og bedring av undervisning. Her er effektivitetsbegrepet benyttet hyppig. Når det gjelder utvalgets forslag til tiltak for å oppnå en bedring av studieopplegget er det flere som fokuserer på effektiviteten i den forstand at man får flere som fullfører studiene, og dette kombineres med målsettingen om å oppnå økt kvalitet og bedre resultater (s. 84). Dette gjelder for eksempel:

- At studier med betydelig frafall, høy strykpersent, forsinkelser eller liten faglig aktivitet organiseres med bedre veiledning, oppfølging og tilbakeføring.
- At studieopplegget bygges opp på en måte som både gir progresjon i læringen og oversikt over forbindelsene mellom ulike deler av faget.

Det samme gjelder tiltak rettet mot bedring av studieinnsatsen, der det bl.a. uttrykkes at det må være en klar målsetting å øke utdanningshyppigheten direkte fra den videregående skole til studier, og fortsettelse fram til endelig kandidateksamen som et sammenhengende løp. Med andre ord en mer effektiv utnyttelse av tiden i forhold til den store endringstakten som fortløpende foregår i dagens kunnskapssamfunn.

Knytter vi dette til de fire aspektene ved effektivitet som vi omtalte i innledningen, ser vi at Hernesutvalget er spesielt opptatt av studieeffektivitet. Disse forslagene berører en viktig side ved institusjonenes målsetting, å utdanne flest mulig kandidater ut fra det studentmaterialet de har til rådighet, og vi må implisitt anta at de faglige standardene minst skal opprettholdes. Dermed har disse forslagene også en klar karakter av formålseffektivitet

(”effectiveness”). Selv om utvalget er seg bevisst hvilke tiltak som må settes inn, foretar de verken noen analyse av kostnadene ved tiltakene eller vurderer om den eventuelle forbedringen av studieeffektiviteten oppveier innsatsen. Dermed gjør utvalget egentlig ingen ”efficiency”-vurdering.

Kapittel 8 ser nærmere på gradsstrukturen. Effektivitetsbegrepet benyttes, om enn indirekte, spesielt med hensyn til forskerutdanningen. Her foreslår de å innføre den nye organiserte forskerutdanningen (ph.d. modellen) i alle fag som har innført de nye doktorgrader, noe som i utgangspunktet innebærer et langt mer strukturert og effektivt opplegg enn de gamle ustrukturerte doktorgradene (monologene). Problemet med de gamle gradene var at disse ofte tok svært langt tid – og mange ble heller aldri fullført. Dette ønsket Hernesutvalget å endre ved innføringen av de nye ”treningsbaserte” gradene, med krav til veiledning av avhandling og med krav til gjennomgåelse av metode – og substanskurs. Med hensyn til gjennomføringen av de nye doktorgradene tilstrebes en felles tidsnormering for forskerutdanningens lengde, som svarer til stipendiatstillingene (3 år).

Kapittel 9 tar for seg arbeidsdeling og samarbeid innen det norske høyere utdannings- og forskningssystemet. Hvordan man skal oppnå effektivitet på systemnivå er her det grunnleggende aspektet. Utvalget tar her utgangspunkt i og videreutvikle Ottosenkomiteens ide om etablering av regionale høgskolesentra samt vektlegging av institusjonenes ulike, men komplementære oppgaver.

Hernesutvalget tar fatt i Ottosen-komiteens perspektiver, og forsøker både å utvide og konkretisere dem ytterligere. Utvalget understreker at man for fremtiden må forlate forestillingen om at Norge har to parallelle systemer for høyere utdanning (høgskolesektoren versus universitetssektoren inkludert de vitenskapelige høgskolene) – med et svært høyt antall læresteder. Alle disse institusjonene har en tendens til primært å fremme egne interesser, noe som ikke fremmer nasjonal samordning. Målsettingen for utvalget var å bygge opp og utvikle et integrert nettverk for høyere utdanning og forskning – det såkalte Norgesnett. Et slik Norgesnett skulle bygge på to hovedprinsipper: a) å utbygge knutepunktene i det og b) å utvide forbindelseslinjene mellom dem. I utvalgsinnstillingen heter det:

Spesialisering og arbeidsdeling mellom de høyere utdanningsinstitusjonene var dermed nøkkelbegrepene i ”Norgesnett”. Som et ledd i Norgesnettideen påpekte Hernesutvalget at antall høgskoler var for høyt og anbefalte derfor en sterkere konsentrasjon innen hver region. Dette er en klar parallell til hvordan Ottosenkomiteen så for seg organiseringen av postgymnasiale tilbud i et system av distriktshøgskoler. Det ble av den grunn fremmet forslag om sammenslåing og samlokalisering av institusjoner, og utvalget mente en halvering av antall institusjoner var realistisk. Utvalget foreslo også at en i større grad bør forene småenhetene på universitetet til mer faglige slagkraftige enheter. Hovedbegrunnelsen for sammenslåingen var at ved å slå sammen flere mindre institusjoner

til en større enhet ville det skapes både faglige, økonomiske og administrative gevinster – og at man generelt fikk en bedre ressursutnyttelse både på systemnivå og institusjonsnivå.

Kapittel 10 og kapittel 11 tar for seg henholdsvis nasjonal styring av høyere utdanning og organisasjon og ledelse. Her står det vi kan betegne som *styrings- og omstillingseffektivitet* i fokus. I følge utvalget er den sentrale utfordringen for de høyere utdanningsinstitusjonene i årene framover hvilke muligheter disse har til å utnytte ressursene bedre både faglig og administrativt. Lærestedene må derfor organisere sitt arbeid ut fra disse kravene, samtidig som den samlede innsatsen på området krever mer samarbeid, arbeidsdeling mellom lærestedene og koordinering av deres samlede innsats.

Videre vurderer utvalget institusjonenes interne organisering, ledelse og styring med henblikk på en mer effektiv utnytting av ressursene sett i forhold til utdannings- og forskningspolitiske mål (det vil si formåls effektivitet eller ”effectiveness”). Utvalget foreslår her en overgang fra det de kaller ”budsjettstyring” til ”målstyring”. En sentral ledelsesoppgave på alle nivåer både faglig og administrativt blir her å definere mål og legge planer for aktiviteten, som resultatene kan vurderes i forhold til. I tilknytning til det sistnevnte påpeker utvalget at prosedyrer for måling av resultater og ikke minst evaluering av prosedyrene blir en vesentlig oppgave for ledelsesfunksjonen.

Når det gjelder målstyringen av den faglige virksomheten foreslår utvalget blant annet følgende:

- At det settes spesifiserte og etterprøvbare mål, både for undervisning og forskning.
- At ressursanvendelsen styres etter målsettingen.
- At mål konfronteres med resultater og at det får konsekvenser for videre planlegging og fordeling av ressurser.
- At det blir en bedre og mer effektiv bruk av det faglige personalets tid, det vil si å redusere den tid som trengs til ikke-faglige virksomheter ved å forenkle budsjett rutiner, tilsettingsprosedyrer, rapporteringsordninger, eksamensreglement etc.

Utvalget drøftet også behovet for delt ledelse – med andre ord behovet for separat faglig og administrativ ledelse som et ledd i økt effektivisering og profesjonalisering av de høyere utdanningsinstitusjonene. De foreslår blant annet at det delegeres myndighet fra de kollegiale organer til den utøvende faglige ledelse og administrasjon, og at det i den sammenheng skjer en klargjøring av funksjons- og ansvarsfordeling mellom faglig og administrativ myndighet. Videre foreslår de at det etableres en administrativ lederstilling som kontorsjef/direktør ved de *større* institutter/høgskoler.

Vi finner på dette området at Hernesutvalget både er opptatt av styrings- og omstillingseffektiviteten, spesielt gjennom innføring av målstyring, og av kostandseffektivitet ved blant annet å redusere det faglige personalets tidsbruk på ikke-faglige aktiviteter.

I *kapittel 15* ”Investeringer for fremtiden” er også bruken av effektivitetsbegrepet sentralt. Det sentrale for utvalget er her hvordan ressursene i høyere utdanning brukes – og målet er å få til en bedre utnyttelse og omdisponering av de ressursene sektoren disponerer. En rekke av forslagene utvalget tar for seg er fremmet og begrunnet i tidligere kapitler, men her sees de mer i sammenheng og til en viss grad foretar utvalget en innbyrdes prioritering. De viktigste temaer i tilknytning til å øke effektiviteten som blir tatt opp er å *bedre de høyere utdanningsinstitusjonenes inntektsmuligheter* (for eksempel oppdragsforskning og oppdragsundervisning); og *innsparinger og bedre ressursbruk* (omorganiseringer og omdisponeringer av ressurser). I dette kapitlet berører utvalget særlig forhold rundt kostnadseffektivitet gjennom bedre ressursutnyttelse, innsparinger og egenring av ekstra inntekter.

2.4.2 Oppfølgingen av Hernesutvalget

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet fulgte opp mesteparten av Hernesutvalgets forslag i St.meld.nr.40 for 1990-91 Fra visjon til virke. Men før denne stortingsmeldingen ble imidlertid flere av forslagene i innstillingen presentert for og behandlet i Stortinget gjennom St.meld.nr.4 (1988-89) *Langtidsprogrammet*, St.meld.28 (1988-89) *Om forskning*, St.meld.nr.43 (1988-89) *Mer kunnskap til flere* (sistnevnte ser kun på høyere utdanning sitt ansvar for livslang læring) og i forbindelse med Ot.prp.nr.62 (1988-89) *Lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler* (universitetsloven). Nesten alle forslagene i Hernesutvalget gjennomført, og de ble gjennomført temmelig raskt. At den samme Hernes ble utdanningsminister i 1990 er selvsagt en del av forklaringen på dette.

Når det gjelder Hernesutvalgets Norgesnettidé og omorganiseringen av høgskolesektoren, ga departementet her sin fulle tilslutning. Gjennom St.meld.nr.40 (1990-91) pekte departementet på at dersom Hernesutvalgets forslag om sammenslåinger ble gjennomført, ville man kommet ned i et antall på ca. 55 høgskoleenheter – en halvering i forhold til det daværende antallet. I forbindelse med arbeidet med stortingsmeldingen hadde departementet bedt om en utredning om styringsordninger for regionale høyskoler (Bakken og Hveding, 1991). I denne utredningen ble det konkludert med at antall høgskolesentra burde ligge et sted mellom 20 og 30. Departementet var enig i dette og uttalte at med rimelig hensyn til en overkommelig geografisk avstand mellom enhetene, ville et antall på om lag 30 høgskolesentra være et realistisk mål. Stortinget ga så sin tilslutning til hovedprinsippene i meldingen. Departementet påpekte videre at de to styringsnivåene under departementet bør reduseres til ett som en følge av sammenslåingsprosessene i regional sektor – det vil si at hvert høgskolesenter får ett styre og at de regionale høgskolestyrene tas bort. Dette innebærer en forenkling og effektivisering av styringen overfor høgskolene sett fra departementets side, et eksempel på tiltak for økt styrings- og omstillingseffektivitet. I hvilken grad det fortoner seg på samme måte sett fra de enkelte lærestedene er en annen sak.

Når det gjelder Norgesnettet så påpekte departementet bl.a. at den faglige arbeidsdelingen må avklares. Universitetene og de vitenskapelige høyskolene skal ha ansvaret for

grunnforskning og forskerutdanning, mens de regionale høyskolene skal samarbeide med grunnforskningsinstitusjonene på dette feltet. Videre uttaler de at det må etableres faglige knutepunkter – slik at man får en mer effektiv utnyttelse av de faglige ressursene i et lite land som Norge. Spesialisering og arbeidsdelingen innen fag og spesialområder forutsettes her fordelt ut fra nasjonale behov, og arbeidsdelingen omfatter også universitetene. Det ble påpekt at det faglige samarbeidet og kommunikasjonen mellom institusjonene må økes. Studentene skal lett kunne bevege seg mellom forskjellige universiteter og høyskoler, noe som igjen fordrer effektive innpassingsordninger og god informasjon om studietilbudet. Videreutvikling av fjernundervisningsopplegg og tilknytning til et elektronisk kunnskapsnettverk er ment å være sentrale tiltak for mer effektiv informasjonsflyt.

Hernesutvalgets forslag om innføringen målstyringsprinsippet ("effectiveness") blir også støttet av departementet i St.meld.nr.40 (1990-91). I kapittel 5 som gjennomgår styring og organisering understreker Stortingsmeldingen betydningen av å gi institusjonene større frihet, samtidig som de sentrale myndighetene har ansvaret for å gi overordnede mål og rammer for virksomheten i høyere utdanning. Kriterier for ressurstildeling må i større grad knyttes til virksomhetens mål og resultater.

St.meld.nr.40 (1990-91) følger også opp Hernesutvalgets forslag i forhold til å effektivisere studieforholdene der de understreker betydningen av at lærestedene legger forholdene til rette slik at studentene møter gode studieforhold og kan gjennomføre studiene på normert tid. Mer forpliktende ordninger som retter seg mot nybegynnerstudenter ble blant annet trukket fram som et viktig tiltak. Departementet uttalte også at det bør utarbeides en handlingsplan for forskerutdanning - der både en sikring av kvalitative standarder og en økt effektivisering av denne var et av hovedmålene. Det ble her påpekt at en måtte jobbe for å harmonisere doktorgradsprogrammene og vurdere cand.mag.-, hovedfags- og doktorgradsstudiene med henblikk på å bringe samlet studietid ned mot det som er forutsatt.

St.meld.nr.28 (1988-89) *Om forskning* følger opp Hernesutvalgets forslag på dette området. Effektiviseringen av forskerutdanning og forskeropplæring er her sentralt. Regjeringen fremmer bl.a. forslag om at alle fakulteter og vitenskapelige høyskoler innfører de nye og mer strukturerte doktorgradsordningene med et hovedformål om å øke gjennomføringshyppighet og redusere gjennomføringstiden. Samtidig påpekes det at hele forskningssystemet må utnyttes bedre i rekrutteringssammenheng – blant annet gjennom å bruke kompetansen i instituttsektoren og næringslivet, og å knytte forutsetninger om rekruttering til forskningsprogrammene.

Når det gjelder forskningen mer generelt så påpekes behovet for å forenkle organiseringen av norsk forskning, både på det administrative og det utøvende nivå. Det legges stor vekt på tiltak som kan bedre kvalitet og effektivitet i sektoren, og som kan knytte universiteter og høyskoler nærmere sammen med andre forskningsinstitusjoner. Som et ledd i Norgesnettideen fremmer Regjeringen blant annet forslag om *at det utvikles et integrert*

nettverk for forskning og høyere utdanning basert på prinsipper om regional konsentrasjon, nasjonal arbeidsdeling og utvidet samarbeid. Videre foreslås det at universitetene må videreutvikle sin interne organisering gjennom en styrking av faglig og administrativ ledelse ved instituttene, samt ved å skape større faglige miljøer gjennom sammenslåing av institutter. Det foreslås også sammenslåinger i instituttsektoren, og behovet for å se den regionale forskningsinnsatsen i en større sammenheng framheves.

Som nevnt skjer det en særlig tett oppfølging av Hernesutvalgets innstilling departementets side. Utvalgets vektlegging av både studieeffektivitet og omstillings- og styringseffektivitet føres videre. I så måte er det en sterk kontrast til den skjebnen som ble Ottosenkomiteen til del gjennom den umiddelbare politiske oppfølgingen.

2.5 Mjøsutvalget om effektivitet

2.5.1 Hva lå i mandatet?

Kvalitet og effektivitet sto i fokus som sentrale målsettinger i mandatet til Mjøsutvalget. Mandatet var formulert i 11 strekpunkter. Siste setning i det første strekpunktet lyder: ”Kvalitet og effektivitet i så vel utdanning som forskning må stå i fokus.”

I strekpunkt 2 står det: ”- vurdere behov for endringer i universitets- og høgskolesektoren ut frå dei lovpålagde oppgåvene og i lys av nye krav frå studentar, samfunns- og næringsliv. Her bør ein også vurdere tidsbruk og ressursar til undervisning og rettleiing i forhold til eksamen og sertifisering, og tiltak som kan gi betre samsvar mellom normert og faktisk studietid.” Her gis en nærmere anvisning av hvordan effektivitet skal forstås: den siste setningen fokuserer på en form for kostnadseffektivitet, både ressursbruk og studiegjennomføring. I den første setningen påpekes behovet for at høyere utdanning skal være lydhør overfor ”brukerne”, studenter så vel som samfunn og næringsliv. Her nærmer man seg det engelske ”effectiveness-begrepet”, eller om man vil, formålseffektivitet, spesielt når vi også trekker inn vektleggingen av kvalitet.

Forholdet mellom utdanningssystemet og arbeidslivet utdypes videre i strekpunkt 7, med henvisning til OECDs gjennomgang av norsk høyere utdanning: ”Det må takast omsyn til den viktige regionale og næringspolitiske rolle universitet og høgskolar spelar. Det må leggjast vekt på å sikre tilgang på den høgste utdanna arbeidskraft arbeidslivet etterspør, og å leggje til rette slik at den kompetansen kandidatane har kjem til nytte i samfunnet.”

I strekpunkt 8 omtales gjennomgangen av gradsstrukturen spesielt: ”... i kva grad han fremjer og gir rom for studieløp som gir yrkeskvalifikasjonar, om det er behov for å endre krav til fagsammensetjing eller studietid knytt til gradane, eller om det er behov for nye gradar.” Her er de faglige kravene uttrykt mest eksplisitt, men det går også an å tolke inn et mål om redusert studietid. Det må likevel påpekes at mandatets mål med en

gradsgjennomgang er bred: ”Utvalet må sjå på kva konsekvensar eventuelle endringar vil få for vitenskapsfaga og for rekruttering til forskning.”

I strekpunkt 10 anvises en gjennomgang av finansieringsformer: ”- vurdere korleis ein kan utvikle incitamentsstrukturen (m.a. finansieringsprinsipp i forhold til institusjonane og studiefinansiering) med sikte på best mogleg ressursutnytting, samtidig som kvalitet i forskning og undervisning blir sikra.”

Det er neppe rimelig å karakterisere mandatet til Mjøsutvalget som å legge ensidig vekt på effektivitet, og effektivitetsbegrepet er gitt en temmelig bred fortolkning. Mjøsutvalget er relativt klare i sine formuleringer i retning av formålseffektivitet, ”effectiveness” i og med at både overordnede kvalitetshensyn så vel som samfunnsmessig relevans har en bred plass. Mandatet et svært bredt fokus, noe som også har gitt utvalget temmelig frie tøyler. I forhold til Hernesutvalget, fikk Mjøsutvalget et langt videre mandat. Hensynet til effektivitet er mer eksplisitt, og ikke minst er forholdet til samfunn/arbeidsliv betydelig presisert.

2.5.2 En gjennomgang av de mest relevante kapitlene

I sitt innledende kapittel, *kapittel 2: Til kunnskapens pris – verdier og perspektiver*” redegjør utvalget for sitt grunnleggende ståsted. Et viktig utgangspunkt er at høyere utdanning utspiller seg i et spenningsfelt mellom dannelse og nytte, mellom hensynet til økonomi og materiell utvikling på den ene siden, og kultur og tradisjon på den annen.

Kapittel 3 ”Høgre utdanning i dag” er utvalgets forsøk på situasjonsbeskrivelse og ”diagnose”. I hvilken grad finner vi her henvisninger til effektivitetsproblemer? I svært liten grad. Kapitlet er overveiende deskriptivt, med en del oversikter over viktige utviklingstrekk, om reformer i høyere utdanning på 1990-tallet, samt noen internasjonale oversikter. Hovedvekten er lagt på vekst og omfang. Det er tatt med tall for gjennomføringen av studier, men her mangler tall for Norge, dermed gir ikke dette noe grunnlag for å foreskrive effektivitetsfremmende tiltak. I henvisningene til OECDs gjennomgang av blant annet norsk høyere utdanning, ”Redefining Tertiary Education” pekes det på viktigheten av både et institusjonelt og et finansielt mangfold. I det store og hele danner kapittel 3 som en statusbeskrivelse ikke noe utgangspunkt for at Mjøsutvalget ser effektivitet i høyere utdanning som noe hovedproblem.

I *kapittel 4* foretar utvalget med støtte i en rekke ulike utredninger en gjennomgang av sammenhengen mellom høyere utdanning og verdiskapning. En kan langt på vei karakterisere dette som en økonomisk betinget begrunnelse for viktigheten av å satse på høyere utdanning. I så måte inngår kapitlet sentralt i en tenking rundt effektivitetsbegrepet i forhold til formål. En del av disse perspektivene trekkes inn også i *kapittel 8* om forskning.

I *kapittel 7* "Kvalitet og effektivitet i læringsmiljøet" er det naturlig nok kvalitetsbestrebelsene som står i fokus, men også effektivitet er sentralt. Bedret studiekvalitet skal bidra til redusert frafall og bedre studiegjennomføring. Samtidig drøftes også et motsetningsforhold mellom kravene til kostnadseffektivitet og kvalitet.

Det sterke oppmerksomheten rundt kvalitet er av forholdsvis ny dato. Mjøsutvalget antar at et økt fokus på kvalitet henger sammen med veksten i høyere utdanning, en mer sammensatt studentmasse, men også hensynet til kostnader og effektivitet. Hensynet til å redusere frafall og bedre studiegjennomføring sto sentral. OECD-rapporten "Redefining Tertiary Education", som var et viktig utgangspunkt for Mjøsutvalget, peker på at forholdene krever endringer i institusjonell atferd, mer "output"-orientering og at de norske institusjonene har en for svak undervisningsorientering. Institusjonenes rolle som forskningsinstitusjoner dominerer, samtidig som våre eksamensformer både er svært ressurskrevende og er lite innrettet mot bedre læring. De mest kritiske behovene i norsk høyere utdanning er, ifølge OECD-rapporten:

- det må skapes bedre læringsmiljøer
- forholdene mellom student og institusjon må styrkes
- det må opprettes en fornuftig blanding av fulltids- og deltidsstuderende
- systemene må vise omsorg for studenter på både lavere og høyere nivå

Mjøsutvalget går så gjennom de norske offentlige tiltakene, og drøfter ulike former for evaluering.

I avsnittet om utvalgets vurderinger og forslag om studiekvalitet kan vil lese følgende om forholdet mellom kvalitet og effektivitet:

"Nær knyttet til spørsmålet om effektivitet ligger imidlertid spørsmålet om ressurser. Etter utvalgets vurderinger av norsk høyere utdanning gjennom de siste tiårene blitt utsatt for forventninger om effektivitet og kostnadskontroll som har gått på bekostning av et ønske om å kunne satse på kvalitet i læringssituasjonen. Til tross for dette har institusjonene arbeidet med tiltak som, isolert sett, har tatt sikte på å heve kvaliteten i læringssituasjonen. Det er selvsagt ikke slik at ressurser alene fremmer kvalitet. Det er nok av eksempler på at læresteder med få ressurser også kan oppnå høy kvalitet. Noe av problemene ved manglende kvalitet i høgre utdanning vil kunne tilskrives tradisjonelle arbeidsformer, etablerte holdninger og for liten interesse for omstilling og nytenkning."

Dette avsnittet uttrykker både at det kan være et konfliktforhold mellom kvalitet og effektivitet, samtidig som kvalitet henger sammen med mange andre forhold, eller som Studiekvalitetsutvalget uttrykte det: kulturen. På den ene siden trues kvaliteten av for sterk fokus på kostnadseffektivitet, samtidig som en bedret undervisningskultur kan skape bedre kvalitet uten mer ressurser. I denne sammenheng er Mjøsutvalgets forslag om endringer i eksamensformer viktig, fordi en ønsker å innføre eksamensformer som gir bedre

læringsutbytte. Det bør legges større vekt på fortløpende tilbakemeldinger i løpet av studietida. Viktige tiltak er å skape mer forpliktende forhold mellom student og lærested, og etablere virkemidler som er tilpasset de ulike fasene i studieløpet. Begynnerfasen ansees som særlig viktig. Dette kan sees som kvalitetsfremmende tiltak, men like gjerne vurderes som tiltak for å øke effektiviteten gjennom bedret studiegjennomføring. Utvalget foreslår videre at midler som frigjøres ved at gradsstrukturen kortes ned skal tilbakeføres til kvalitetsfremmende tiltak ved institusjonen.

Utvalget kommer også med et forslag om en bedre utnytting av studieåret. Forslaget peker bare på at studentene selv skal kunne velge dette. Utvalget går ikke inn på organisatoriske endringer i retning av lengre undervisningsår fordi dette lett kommer i konflikt med personalets forskningsmuligheter. Dette må også sees i sammenheng med eksamensformene. I dag reduseres undervisningsterminene vesentlig på grunn av eksamensavviklingen.

I *kapittel 9* står spesielt studieeffektiviteten i søkelyset. Her legger utvalget fram sine forslag til endret gradsstruktur, forslag som vil korte ned den normerte studietida, samtidig som det anvises mer strukturerte studieløp for å oppnå bedret faktisk gjennomføring og at nedkorting ikke nødvendigvis skal medføre et tilsvarende redusert faglig omfang.

Det gis to hovedbegrunnelser for utvalgets drøftinger og forslag om ny gradsstruktur². For det første er det hensynet til oversiktighet, til dels også hensynet til en internasjonal harmonisering, det andre er hensynet til studiefrafall og gjennomføring. Det konstateres at vi har lite data om frafall og gjennomføring i Norge, men at vekttallsdata og undersøkelser om studenters levekår tyder på at svært mange studenter er forsinket. Forsinkelsene fører både til unødig ressursbruk ved institusjonene, tap for individene (kortere tid for avkastning av studiene) og et samfunnsmessig tap ved at kandidatene kommer sent ut i arbeidslivet. At norske kandidater er har relativt høy gjennomsnittsalder skyldes imidlertid bare delvis selve gradsstrukturen. Tendenser til ventetår etter videregående samt avbrudd, forsinkelser og ekstra vekttall i studietida er kanskje like viktig.

Mjøsutvalget peker på at det er tre hovedproblemer med dagens gradssystem. For det første er den normerte studietida lang sammenlignet med de fleste andre land. For det andre har den lavere graden, cand. mag., lav status, slik at den i liten grad fungerer som en avsluttende grad. Det blir dermed et press i retning av å gå videre til hovedfag. For det tredje fører den store valgfriheten i mange studier til forsinkelser (Berg 1997). Studieforsinkelser henger ikke bare sammen med studiekvaliteten, men også med selve gradsstrukturen.

² Gradsstrukturen har også vært på dagsorden i ulike tidligere innstillinger. Blant annet foreslo Ottosenkomiteen et helt nytt gradssystem 2+2+2, mens Flatin-utvalget (1989) foreslo innføringen av et anglosaksisk system (3+2+3). Hernes utvalget (og også den påfølgende St.meld.nr. 40 (1990-91)) foreslo derimot ingen endringer i gradssystemet, men konsentrerte seg heller om bedre utnytting av tiden innenfor rammen av eksisterende grader, for eksempel forsøket på å innføre tre-termins studieordning.

Mjøsutvalget foreslår at fem år skal være normen for en avslutte høyere grad. Det er selvsagt et dilemma at en nedkorting av den lavere graden i forhold til dagens cand. mag. kan gjøre denne enda mindre attraktiv, slik at enda flere velger å ta den høyeste graden. Utvalget peker på at i forbindelse med innføringen av en ny gradsstruktur bør en gå gjennom studieprogrammenes oppbygning og innhold med tanke på å bedre kvalitet og studieintensitet.

Utvalget er klar over at den foreslåtte reduksjonen i studietid skaper problemer i forhold til kombinasjonen av dybde og bredde, og ikke minst med hensyn til å videreføre Ex.Phil./Ex.Fac.

Utvalget deler seg med hensyn på å opprettholde privatistretten eller den frie eksamensretten. Hensynet til en tettere tilknytning mellom institusjon og student gjør privatistretten problematisk, samtidig er denne tilpasset den økende betydningen av etter- og videreutdanning.

Kapitlene 11 og 12 omhandler organisering og styring, både når det gjelder tilknytningsform, styresammensetning og intern styring og ledelse. Disse forslagene er ment å ha brede konsekvenser, men handler i høy grad om styrings- og omstillingseffektivitet. Hovedhensikten bak utvalgets forslag er å skulle bedre institusjonenes evne til å rette seg inn etter omskiftelige krav.

Sammen med forslagene om finansieringsform er det neppe noen tvil om at det er disse kapitlene som påkaller mest oppmerksomhet og diskusjon. Det er neppe riktig å si at hensynet til effektivitet er et hovedmoment i disse kapitlene, men det har likevel en betydelig relevans. Kapittel 11 handler om hvordan institusjonene skal være tilknyttet staten, mens kapittel 12 tar for seg den interne styringen av institusjonene. Begge springer ut fra en hovedidé om økt institusjonell autonomi for institusjonene, og det er rimelig å se dem i sammenheng.

Når det gjelder tilknytningsform, er utvalget delt: et knapt flertall går inn for at institusjonene bør være egne rettssubjekter, mens mindretallet går inn for at de bør være forvaltningsorganer med utvidete fullmakter. Utvalget er imidlertid enstemmige i at institusjonenes uavhengighet bør styrkes, og i vår sammenheng er det utvalget er enig om viktigere enn uenigheten. Argumentene går ikke først og fremst i retning av den faglige virksomheten, institusjonenes faglige autonomi og selvstyre er godt ivaretatt i dagens ordning. Hensynet er mer til institusjonenes administrative og økonomiske selvstyre som utvalget mener bør økes. Hovedargumentet er at dette vil gi institusjonene større handlingsrom i forhold til skiftende krav fra omgivelsene. Det vil være rimelig å karakterisere dette som et mål om å øke institusjonenes omstillingseffektivitet.

I *kapittel 12* om styring og ledelse i institusjonene munner utvalget ut i en rekke ulike mindretallsforslag. Dette illustrerer det dilemma man står overfor i denne typen institusjon

der det er den faglige aktiviteten og faglig ledelse som står sentralt, og der hensynet til administrativ effektivitet må balanseres mot en sterk tradisjon for medbestemmelse. Større institusjonell og økonomisk autonomi krever imidlertid økt kompetanse i institusjonene. Dessuten vil blant annet en utvikling mot mer tverrfaglige aktiviteter kreve mer effektive ledelsesformene dvs. bedre styrings- og omstillingseffektivitet. Men hele tida kan disse ønskemålene komme i konflikt både med hensynet til faglig autonomi hos det vitenskapelige personalet, og ønsket om å unngå en uheldig byråkratisering av institusjonene.

Kapittel 13 tar for seg finansiering av høgre utdanning og forskning. Finansiering er relevant i to sammenhenger vedrørende effektivitet. For det første med hensyn til kostnadseffektivitet, dvs. å bruke ressursene mest effektivt, og for det andre som insentiv for å oppnå bestemte målsettinger, for eksempel kvalitet og effektivitet. I Mjøsutvalgets mandat påpekes eksplisitt at insitamentsstrukturen bør utvikles, og at tildeling av økonomiske ressurser skal skje på basis av gjennomstrømning av studenter. (Denne ordningen – ved at pengene følger studentgjennomstrømningen kan til en viss grad allerede sies å være innført, men det kan diskuteres hvorvidt dette har bidratt til økt effektivisering. Vektallsproduksjonen har snarere blitt redusert etter at dette ble innført).

I dette kapitlet påpeker utvalget svakhetene ved dagens finansieringssystem: (side 310):

- Institusjonenes budsjetter bestemmes i stor grad ut fra generelle føringer i statsbudsjettet, ikke ut fra aktivitet eller resultater ved institusjonene
- Budsjettene til de enkelte institusjonene er rammebudsjetter og i liten grad knyttet opp til studiegjennomføring og resultater
- Det er liten sammenheng mellom budsjetterrammer og kvalitet på forskning
- For stor vekt på opptak, for svak resultatorientering
- For lite fleksibilitet til å reagere på en omskiftelig, heterogen og mer konkurranseorientert omverden
- Regnskapsprinsipper gir lite informasjon om faktisk ressursbruk og faktiske ressursbehov

Implisitt i dette ligger at utvalget forutsetter at et finansieringssystem bør ha insentiver innbakt for å fremme bestemte mål, ikke bare være en nøytral dekning av bestemte aktiviteter. Det ligger også i dette at man forventer at det er mulig å etablere et finansieringssystem som faktisk har slike effekter. Ingen av disse forutsetningene er i utgangspunktet gitt. Etter utvalgets mening bør en finansieringsordning for det første sikre langsiktighet, for det andre ikke inneholde så mange detaljer og øremerkinger at det fratrar institusjonens ledelse handlefrihet, og for det tredje bør institusjoner som oppfyller målene belønnes. Utvalget foreslår en finansieringsmodell bestående av ulike komponenter: basisbevilgning, forskningsbevilgning og en stykkprisbevilgning. I tillegg kommer forslaget fra flertallet om en voucher/gebyrstipend som blant annet er ment å øke institusjonenes oppmerksomhet rundt studentenes behov og kvaliteten på tilbudene. Finansieringsmodellen som Mjøsutvalget foreslår kan sies å ha relevans både i forhold til

formålseffektivitet ved at institusjonene gis insentiver til å oppfylle sine mål best mulig, til bedre styrings- og omstillingseffektivitet, og dessuten bedre kostnadseffektivitet. Siden finansieringsmodellen også omfatter kriterier om studenttall og studentenes gjennomføring, er den også ment som et middel til bedre studieeffektivitet. En kan selvsagt resie spørsmål om det er realistisk å skulle fremme så mange ulike formål gjennom en bestemt finansieringsmodell.

2.6 Forskningsmeldinger

Vi har tidligere under kapitlet om ”Oppfølgingen av Hernesutvalget” (kapittel 3.3.3) omtalt St.meld.nr. 28 (1988-89) *Om forskning*. Etter denne har det blitt lagt fram to forskningsmeldinger: St.meld.nr. 36 (1992-93) *Forskning for fellesskapet* og St.meld.nr. 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille*. Fellesnevneren for alle tre er den sterke fokuseringen på kvalitet. Effektivitetsbegrepet uttrykkes relativt sjelden eksplisitt, men er likevel framtreddende i forbindelsen med organiseringen av forskningen og på den mer administrative siden, samt at det pekes på at mest mulig effektiv bruk av forskningsmidlene bør tilstrebes. Begrepet forskningsproduktivitet nevnes derimot relativt hyppig i de tre forskningsmeldingene. Begrepet refererer seg til henholdsvis forskningspublisering og sitering, samt patenter (patentdata). Dette er et uttrykk for hva som produseres i forskningen, men når det ikke relateres til hvor mye ressurser som skal settes inn er det strengt tatt ikke et uttrykk verken for produktivitet eller effektivitet. Betydningen av at ”forskningen bør være relevant for samfunnet” trekkes også hyppig fram, men disse målene konkretiseres i liten grad.

Vi skal her trekke fram noen eksempler på hvordan effektivitetsbegrepet er brukt indirekte eller direkte. I de to tidligste forskningsmeldingene understrekes betydningen av en mer effektiv og koordinert organisering av forskningen (så vel som utdanningen) innenfor rammene av Norgesnett. Videre ble det i forskningsmeldingen fra 1988-89 understreket at en generelt bør arbeid for å forenkle organiseringen av norsk forskning, både administrativt og faglig. På det administrative området skjedde dette i 1992, da Stortinget sluttet seg til Regjeringens forslag om å opprette Norges forskningsråd. De fem tidligere forskningsrådene ble samlet i en felles organisasjon der blant annet formålet var å oppnå en mer effektiv og koordinert utnyttelse av ressursene samt en styrking av den overordnede politiske styringen.

I St.meld.nr. 36 (1992-93) videreføres denne tankegangen ved at daværende Regjering understreker betydningen av at ”god forskning og effektiv bruk av forskning er avhengig av en fornuftig organisering av forskningssystemet som helhet. Blant annet foreslås det at arbeidet med å skape større og mer effektive enheter i instituttsektoren videreføres. Videre understrekes betydningen av at forskningsresultatene utnyttes på en effektiv måte. Når det gjelder forskerrekuttering – er effektivisering en hovedmålsetting i den forstand at tiltak må rettes inn for å redusere gjennomføringstiden i forskerutdanningen.

I den siste forskningsmeldingen (1998-99) understrekes betydningen av å bruke evalueringer til å følge opp og sikre både en effektiv og kvalitativt god utnyttelse av myndighetenes utnyttelse av forskningsmidlene.

Vi finner i liten grad at forskningsmeldingene eller for den saks skyld Hernesutvalget eller Mjøsutvalget, gir begrepet forskningseffektivitet samme sentrale plass som studieeffektivitet har i de offentlige dokumentene. Man er i relativt vage vendinger opptatt av at mer og bedre forskning er til nytte for samfunnet. Uviklingen i retning av å øke forskningens relevans ved virkemidler som for eksempel programforskning er et uttrykk for mer fokus på forskningens formåls effektivitet. Ellers er fokus satt på tiltak for å bedre styrings- og omstillingseffektiviteten gjennom ulike administrative og finansielle grep.

2.7 Andre offentlige dokumenter

2.7.1 Studiekvalitetsutvalget (Handalutvalget)

Selv om dette utvalgets fokus er på studiekvalitet, har det likevel betydelig relevans i en gjennomgang av effektivitetsbegrepet. Utvalget ble nedsatt i oktober 1989 og la fram sin innstilling 9. juli 1990.

Det første avsnittet i utvalgets mandat lød:

”Utvalget skal drøfte og foreslå tiltak for å forbedre studieopplegg, undervisning og læring ved universiteter og høyskoler slik at tiltakene bidrar både til et kvalitativt bedre utdanningsresultat og til bedre studentgjennomstrømning”.

Et viktig utgangspunkt for Handalutvalget var Hernesutvalgets parole om å gjenreise heltidsstudenten. Handalutvalget foretar en viss problematisering av denne parolen: at det er bra at studenter vier sin tid til studiene, og at det er både samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk fordelaktig at studentene ikke blir forsinket. Men i tillegg mener Handalutvalget at en også kommer til å rekruttere ulike kategorier av deltidsstudenter. Utvalget reserverer seg mot en for enkel tolkning av begrepet ”studiegjennomstrømning” fordi det kan gi assosiasjoner til en effektiv avvikling av kø. Bedre gjennomstrømning i den forstand at studiene kan gjennomføres uten unødige avbrytelser og forsinkelser finner utvalget er ønskelig. Ellers påpekes at gjennomstrømning henger sammen med hvor lang tid samfunnet finner det rimelig at studentene skal bruke, og til om det er samsvar mellom tidsnormering og faglige krav.

Vi skal ikke her gå inn på alle forslagene fra Studiekvalitetsutvalget. Utvalget ser det som sin hovedoppgave å endre kulturen i høyere utdanning i retning av mer vekt på kvalitet i utdanningen. Utvalget uttrykker på den ene siden at bedre studiekvalitet kan øke studieeffektiviteten, men peker på den andre siden på risikoen ved å opphøye

studiegjennomføring til et overordnet mål. Det er studentenes læringsutbytte og faglig kvalitet som må settes i høysetet.

2.7.2 "Normanutvalget"

Bakgrunnen for dette utvalget var at Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) i 1989 nedsatte en styringsgruppe om effektivitet i offentlig sektor, og som initierte en rekke sektorvise rapporter våren og sommeren 1990. AAD nedsatte Normanutvalget for at det skulle sammenfatte og kvalitetssikre de ulike delutredningene. Utvalget ble nedsatt 1. august 1990, og avga innstilling 7. april 1991 (NOU 1991: 28).

Mandatet til Normanutvalget var temmelig spesifikt, og med et faglig siktemål. Utvalget var sammensatt av økonomer. Utgangspunktet var i stor grad gitt gjennom de underliggende delutredningene, og sammen med en knapp tidsramme ga dette utvalget relativt små muligheter for en selvstendig tilnærming til problemstillingene:

"Med utgangspunkt i de enkeltutredningene som styringsgruppen for effektivitetsstudier har fått gjennomført skal det utarbeides en rapport som redegjør for det teoretiske og metodiske opplegg og som summerer opp og sammenstiller enkeltstudiene på en konsistent måte. For å sikre faglig kvalitet på sluttproduktet forutsettes det at utredningsgruppen gjennomgår den enkelte delutredning og resonnerer bak effektiviseringspotensialet og korrigerer anslagene dersom dette finnes nødvendig, bl.a. ved enhetlige skyggeprisverdier eller ved å trekke inn andre beregninger og resonnerer dersom utredningen ikke i tilstrekkelig grad kan innpasses i samleutredningens tilnæringsmåte eller for øvrig ikke er fullstendig. Rapporten skal angi de ulike komponenter i et effektiviseringspotensiale og det skal vises hvorledes potensialet skal kunne realiseres helt eller delvis. Rapporten fra gruppen skal bearbeides og gis slik form at den gjøres tilgjengelig for en noenlunde bred lesekrets".

Utvalget formulerer sine definisjoner på effektivitet, og vi har gjengitt denne i kapittel 2.

Utvalget tar for seg følgende sektorer:

Offentlig tjenesteyting: utdanning, helsetjenester og offentlig administrasjon.

Offentlig regulerte sektorer: El.forsyning og samferdsel.

Overføringssektorer: Fiske, jordbruk, trygdesystemet og u-hjelp.

Rapporten sier ikke noe om effektivitet i forhold til de ulike sektorenes nytte for brukerne eller samfunnet, det er med andre ord "efficiency", ikke "effectiveness" som eksplisitt behandles i innstillingen. Utvalget omtaler riktignok også forholdet til organisasjonenes overordnede mål, men trekker ikke dette inn i sine beregninger.

Normanutvalget er interessant i vår sammenheng, ikke bare fordi den omfatter høyere utdanning, og at den forsøker å beregne effektivitetsgevinstene, men at den nettopp tar for

seg ulike offentlige sektorer. Et viktig premiss er nettopp at en bør vurdere effektivitetspotensialet i en sektor i sammenheng med helheten.

Når det gjelder høyere utdanning, bygger utvalget på rapporten "*Effektivitet i høyere utdanning*" (Andersen 1990). Hovedvekten i denne rapporten er lagt på effektiviteten i utdanning av kandidater, på svak studieprogresjon og avbrudd. I tillegg til gjennomstrømming, tar Andersen (1990) også opp effektiviseringsmuligheter gjennom sammenslåing av utdanningsinstitusjoner, et mer effektivt opptakssystem, forholdet mellom kostnader og avkastning av utdanning, og om dimensjonering av utdanningskapasiteten.

Normanutvalget konstaterer at det nok kan være mulig å få til kostnadseffektivisering ved omfordeling av ressurser mellom fag og institusjoner, og ved en sterkere konsentrasjon. Utvalget vurderer imidlertid at det statistiske grunnlag for å beregne kostnadsforholdene i høyere utdanning er så svakt at det ikke har hatt muligheter for å beregne dette potensialet. Dermed konsentrerer utvalget seg om tidsbruk og gjennomføringsprosent som det anser som det mest alvorlige problemet.

Utvalget påpeker at det kan være problematisk å måle gjennomføring av studier. Likevel konstateres det at gjennomføringsgraden er lav når nesten halvparten av begynnerstudentene ved Universitetet i Bergen har falt fra etter bare fire semestre. Utvalget merker seg at gjennomføringsgraden er høyest i de mest programmerte studiene (sivilingeniør, siviløkonom og medisin), og at det er en mulig sammenheng mellom lærerinnsetts (antall studenter per lærer) og gjennomføringsgrad. Utvalget foretar en beregning av kostnadene med frafall. Hvis man forsiktigvis regner at 20 prosent av studentene ikke tar eksamen, og at de i gjennomsnitt mister ett år før de avbryter, utgjør dette nesten 5000 tapte årsverk, noe som igjen beregnes å koste rundt 1 milliard kroner.

Videre tar utvalget for seg tidsbruken fram til endelig eksamen for de som fullfører. Utvalget antar at 1/3 av økningen i gjennomsnittsalder for kandidatene skyldes inntektsgivende arbeid mens resten er tapt tid, og beregner ut fra dette at forsinkelsene gir et tap på 12.000 årsverk. I tillegg kommer tapet som følger av frafall fra studiene. For å fjerne disse forsinkelsene antar utvalget at en rekke tiltak må iverksettes: endringer i opptakskriterier, endringer i studieplaner og pedagogisk opplegg, omfordeling av ressurser samt en bedre studiefinansiering. Det antas at det vil være behov for en økning på 10 prosent i lærerressursene, dvs. med litt under 1000 årsverk. Det samlede effektiviseringspotensialet i høyere utdanning utgjør i følge utvalgets beregninger 16.000 årsverk eller 2.9 milliarder kroner.

Utvalget påpeker likevel at å fjerne all ekstra tidsbruk ikke vil være en ren effektiviseringsgevinst. Blant annet kan det være verdifullt for elever og studenter å bruke mer tid på studiene enn det som strengt tatt er nødvendig.

Innstillingen fra Normanutvalget møtte massiv motbør fra mange hold, det kom også sterke faglige innvendinger. Ikke uventet var det forslagene om økt klassestørrelse og sentralisering i grunnskolen som vekket mest motstand, men også innenfor høyere utdanning kom det mange motforestillinger. Likevel er det liten tvil om at tenkemåten om det store effektivitetstapet ved studieforsinkelser har stått sentralt helt til i dag, uten at det nødvendigvis refereres direkte til Normanutvalget. For øvrig har Normanutvalgets tilnærming mange fellestrekk med Ottosenkomiteens behandling av dette temaet ved at de begge var mest opptatt av de samfunnsmessige tapene og ved at de i større grad enn de øvrige dokumentene vi har sett på var opptatt av frafallet fra studiene.

2.7.3 Langtidsprogrammene om effektivitet

Vi har valgt ut tre langtidsprogram: først for perioden 1990-93 avgitt i Stortingsperioden 1988-89, for 1994-97 avgitt i Stortingsperioden 1992-93, og det foreløpig siste for 1998-2001 avgitt i 1996-97. Det første av disse programmene fulgte rett i kjølvannet av Hernesutvalget, den andre omfatter en periode med store reformer på alle nivåer i utdanningssystemet. Det siste langtidsprogrammet er sterkt preget av Jagland regjeringens "Norske hus".

Alle langtidsprogrammer har egne kapitler om utdanning. I det første av de to programmene heter kapitlet "Mer kunnskap til flere" og i den andre "Utdanning og kompetanseutvikling". I det siste langtidsprogrammet er utdanning og forskning behandlet i samme kapittel som kirke og kultur.

Langtidsprogrammet 1990-93, Stortingsmelding nr. 4 1988-89 formulerer innledningsvis seks hovedpunkter om kunnskapssamfunnet: utdanning for de mange knyttet til grunnleggende menneskelige verdier, kunnskapens egenverdi, kunnskapens betydning for samfunnsutviklingen, herunder viktigheten av relevans og kvalitet, lik rett til utdanning, at det har skjedd en for stor spredning av ressursene, samt at evnen til å dra lasset sammen er en forutsetning. Meldingen har en gjennomgang av ressursbruken i alle deler av kunnskapssystemet. Når det gjelder høyere utdanning påpekes det at det fra 1979 til 1987 har vært en markert økning i utgiftene til høyere utdanning, men at veksten i studenttalet har vært sterkere enn økningen i driftsutgiftene.

Av generelle tiltak, omtaler meldingen utvikling av et bedre styringssystem med økt vekt på målstyring, samt mer bruk av evaluering, resultatmål og virksomhetsplanlegging. I et avsnitt om styrking av høyere utdanning omtales først Hernesutvalget som et viktig grunnlag for Regjeringens arbeid, og av tiltak som bør iverksettes nevnes følgende: et eget utvalg for lærerutdanning skal settes ned, andelen som tar høyere utdanning bør økes, bedring av kvaliteten og effektiviteten for å bedre gjennomføringen av studiene, bedre samordning av det høyere utdannings- og forskningssystemet, utvikling av universitetenes ledelsesmodell, prioritering av forskerutdanningen og styrking av internasjonaliseringen - herunder vurdere tilpasning til andre lands gradssystemer. Regjeringen annonserer videre en styrking av forskningen, og forskerutdanningen, evaluering av innsatsområdene, en

vurdering av samspillet mellom institutt- og U&H-sektoren, forenking av organiseringen av forskningsrådene, økt satsning på formidling for bl.a. å korte ned tida fra utvikling av ny teknologi til den tas i bruk, samt en vurdering av de internasjonale forskningsprogrammene.

Det generelle inntrykket av Langtidsprogrammet for 1990-93, er at hensynet til effektivitet ikke er spesielt framhevet. Nytteverdien for samfunnet er omtalt i generelle vendinger, målsettingen om bedre studiegjennomføring er bare kort omtalt, det er en viss vekt på bedre styring og samordning, og når det gjelder forskning er effektivitetsbegrepet nesten fraværende.

Langtidsprogrammet 1994-97, Stortingsmelding nr. 4 1992-93 er preget av at det er utformet i en periode med svak økonomi og høy arbeidsledighet, og at det ble lagt fram om lag et halvt år etter at Sysselsettingsutvalget, eller Kleppe-utvalget, la fram sin innstilling. Det gjelder i høy grad også kapitlet om utdanning. Ser vi på avsnittet om verdier og mål, finner vi at hensynet til verdiskapning og sysselsetting har en sentral plass sammen med hensynet til likhet og kunnskap som verdi for den enkelte. Et eget avsnitt omhandler kompetanseutvikling og verdiskapning.

En stor del av avsnittet om høyere utdanning er viet spørsmålet om effektivitet. Norgesnettlet omtales som et virkemiddel for bedre samarbeid og arbeidsdeling, og kravene til omstillingsevnen for universiteter og høyskoler påpekes. Men det er spørsmålet om studiegjennomføring, spesielt tidsbruken fram til eksamen som vies størst plass. De tiltakene som nevnes for å bedre studiegjennomføringen er studiefinansiering, bedre veiledning og innføring av hovedfagskontrakter og evaluering av faglig kvalitet. Det nevnes eksplisitt at en vil satse på tiltak innenfor gitte kostnadsrammer. En følger med andre ord ikke anbefalingene fra Normanutvalget om å satse mer ressurser på studiekvalitet og økt lærerinnsats for å oppnå en effektviseringsgevinst.

I omtalen av forskning er det få eksplisitte henvisninger til effektivitet, med unntak av når det gjelder forskerutdanningen. Men også mer effektive styringsformer omtales.

Langtidsprogrammet 1998-2001, Stortingsmelding nr. 4 1996-97 er betydelig mer kortfattet enn de tidligere langtidsprogrammene, og er dermed mindre eksplisitt om de ulike politikkområdene. (Det er utarbeidet et eget vedlegg med fakta og analyser). I dette foreløpig siste langtidsprogrammet er høyere utdanning omtalt i et kapittel om Utdannings-, forsknings- og kulturveggen. Innledningsvis sies det: "Utdanning, forskning og kultur bidrar til velferd og verdiskapning". Når det gjelder utdanning, er det kompetansereformen som vies mest plass. Avsnittet om høyere utdanning er kortfattet, og de elementene som nevnes er bedre fleksibilitet, Norgesnettlet, tiltak for å bedre studiegjennomstrømning, budsjettssystem ved universitetene for å bedre ressursutnyttelsen, mer resultatorienterte tildelingskriterier, og bedre studiefinansiering.

Også avsnittet om forskning er relativt kortfattet. Her omtales betydningen av ny kunnskap som avgjørende for kvalitet og konkurranseevne, viktigheten av innovasjon i bedriftene, bedre samspill mellom de ulike delene av kunnskapssamfunnet, kvalitet og relevans, det bebudes en evaluering av Forskningsrådet, og styrking av den internasjonale deltakelsen.

Hva er så hovedinntrykkene fra gjennomgangen av langtidsprogrammene? For det første har det i økende grad vært lagt vekt på høyere utdanning og forskning som viktige pilarer i verdiskapningen i samfunnet og som konkurransefaktor. Ellers er det først om fremst i forbindelse med studiegjennomføringen at vi finner direkte henvisninger til effektivitetsbegrepet. Dette er spesielt synlig i programmet for 1994-97, og det er særlig tidsbruken fram til endelig eksamen som ser ut til å bekymre, mens frafallet i liten grad er omtalt. Når det gjelder forskning er bruken av effektivitetsbegrepet lite synlig, med et visst unntak for forskerutdanningen. Her er det først og fremst kvaliteten og relevansen som framheves, sammen med mer effektive organiseringsformer.

2.8 Oppsummering

2.8.1 Studieeffektivitet

Det er på dette området vi finner at effektivitetsbegrepet er mest eksplisitt brukt i offentlige dokumenter om høyere utdanning. Det går en sammenhengende linje fra Ottosenkomiteen på slutten av 1960-tallet via en rekke utredninger på 1980- og 90-tallet til Mjøsutvalget i 2000 der hensynet til studieeffektiviteten står sentralt. Det er også et gjennomgående trekk at økt studieeffektivitet henger sammen med hensynet til å kunne gi et tilbud om studieplass til flest mulig.

Studieeffektivitet er diskutert på flere ulike nivåer i de ulike dokumentene: på institusjonsnivå (etablering av alternativer til universitetene), på gradsnivå, og når det gjelder studieopplegg og undervisningskvalitet innen de ulike studiene. I tillegg har også forhold som studentvelferd og studiefinansiering vært trukket inn som viktige faktorer som påvirker effektiviteten. I hovedsak har man vært opptatt av at studentene bruker for lang tid fram til eksamen, men Ottosenkomiteen la minst like mye vekt på det store frafallet i studiene, og at en må gjøre det enklere for studentene å endre studieplaner uten å tape tid. Hensynet til studiefrafall har vært viet langt mindre oppmerksomhet i de senere utredningene og dokumentene.

Etter at Ottosenkomiteen la grunnlaget for et bredere tilbud innenfor høyere utdanning, har de senere utredningene i mindre grad tatt opp hvordan studiekapasiteten bør fordeles mellom institusjonene, selv om forslag om å overføre mer av den lavere grads undervisningen til høgskolene med jevne mellomrom dukker opp. Heller ikke spørsmålet om gradsreformer med sikte på kortere studietider har hatt noen framtrepende plass før i Mjøsutvalget. I den grad det har skjedd endringer i gradene har det skjedd utvidelser i studietida snarere enn det motsatte. Cand.scient. er et unntak, ellers er

allmennlærerutdanningen blitt fireårig, ingeniørutdanningen treårig, og de fleste tidligere toårige distriktshøgskolestudiene er enten gjort treårige eller utvidet med et tredje påbygningsår. I tillegg har stadig flere av høgskolene fått anledning til å tilby hovedfag. Dersom det har vært et viktig mål å få redusert den gjennomsnittlige studietida, har det i de siste to tiårene snarere gått i motsatt retning. Sett på bakgrunn av den prioritet det har hatt å få til bedre samsvar mellom normert og reell studietid kan det virke merkelig at man i samme periode har foretatt endringer av studier som trekker i retning av lengre studier.

Ottosenkomiteen trakk fram en rekke forhold som kunne redusere tidsbruken og da spesielt i de fritt organiserte universitetsstudiene, men det var først etter Hernesutvalget at oppmerksomheten rundt studiekvaliteten ble framtrædende. Selve studiekvalitetsbegrepet og tiltak for å bedre og sikre studiekvaliteten ble gjort eksplisitt av Handalutvalget, og var også et viktig trekk i Stortingsmeldingen som fulgte Hernesutvalget. På mange måter ble det satt likhetstegn mellom studiekvalitet og studieeffektivitet: bedre studiekvalitet ville føre til bedre studiegjennomstrømning. At det faktisk også er et mulig motsetningsforhold mellom kvalitet og effektivitet har i liten grad vært trukket fram, selv om Mjøsutvalget peker på det. Tiltak for å forbedre studiegjennomføringen er ikke bare knyttet til pensum og undervisning, også studiefinansiering og studentvelferd har stått sentralt, og naturlig nok særlig blitt pekt på av studentene. Det kan neppe være tvil om at koplingen mellom studieeffektivitet og studiekvalitet har bidratt til større politisk oppmerksomhet om tiltak for å fremme studiekvaliteten.

2.8.2 Måloppnåelse som effektivitet?

Vanligvis trekkes ikke spørsmålet om hvorvidt høyere utdanning når sine mål i forhold til samfunnet direkte inn i effektivitetsbegrepet på norsk. Slik vi har definert effektivitet til å dekke både "effectiveness" og "efficiency", har vi likevel lett etter dette aspektet ved effektivitetsbegrepet i vår gjennomgang av de offentlige dokumentene. Stort sett drøfter da også de offentlige dokumentene målene for høyere utdanning: kvalitet, "produksjon" av kandidater og forskningsresultater, hvordan høyere utdanning kan tjene samfunn og arbeidsliv, osv. I Ottosenkomiteen spilte spørsmålet om hvordan høyere utdanning tjener samfunnet en lite framtrædende plass, men dette er blitt viktigere i senere dokumenter. I vår gjennomgang av de ulike utredningene og andre dokumenter har vi også forsøkt å belyse dette perspektivet i noen grad, både når det gjelder høyere utdanning og forskning, og dekket det inn under begrepet "formålseffektivitet".

2.8.3 Forskningseffektivitet

Bruken av effektivitetsbegrepet i omtalen av forskning er relativt sjelden i de ulike policydokumentene som vi har gått i gjennom. Derimot er kvalitetsaspektet ved forskningen sterkt vektlagt – uten noen nærmere kobling opp mot effektivitetsbegrepet. Det påpekes gjennomgående at en mest mulig effektiv bruk av forskningsmidlene bør tilstrebes – uten å konkretisere nærmere hvordan dette kan gjøres. Behovet for å forenkle og effektivisere organiseringen av norsk forskning i flere av dokumentene, både på det

administrative og det utøvende nivå (for eksempel opprettelsen av Norges forskningsråd, organiseringen av forskningen i Norgesnett, organiseringen av styring og ledelse på institusjonsnivå osv.). Dermed er styrings- og omstillingseffektivitet i noen grad framtreddende i de forskningspolitiske dokumentene.

Effektiviseringen av forskerutdanning og forskeropplæring står sentralt i Hernesutvalget, men dette kan mer ses som en del av å øke gjennomføringshyppigheten og redusere gjennomføringstiden – og kan dermed heller sies å være en del av den samlede studieeffektiviteten i høyere utdanning.

2.8.4 Styrings- og omstillingseffektivitet

Begrepet benyttes hyppig i alle de ulike dokumentene som har blitt gjennomgått – både på et mer overordnet systemnivå og på institusjonsnivå, samt både for høyere utdanning og forskning.

For å få en mer effektiv utnyttelse av ressursene og kompetansen innen høyere utdanning og forskning i et lite land som Norge – framheves betydning av å få til arbeidsdeling, spesialisering, samarbeid og nettverk mellom de ulike aktørene i systemet. Etableringen av Norgesnett i Hernesutvalget – som igjen tar utgangspunkt i Ottosenkomiteens ide om etablering av regionale høgskolesentra samt vektlegging av institusjonenes ulike, men komplementære oppgaver – er her det beste eksemplet på systemnivå.

Kort oppsummert er målsettingen for Hernesutvalgets Norgesnettidé økt innovasjon, integrasjon og effektivitet både på nasjonalt nivå så vel som innen den enkelte institusjon. Virkemidlene er å slå sammen institusjoner, arbeide i retning av disiplinær spesialisering og etablering av faglige knutepunkter, samt å bedre samarbeidet mellom alle de høyere utdanningsinstitusjonene. Arbeidsdeling og samarbeid er nøkkelbegrepet i Norgesnettidéen.

Videre vurderes institusjonenes interne organisering, ledelse og styring med henblikk på en mer effektiv utnyttelse av ressursene. Hernesutvalget foreslår en overgang fra det de kaller ”budsjettstyring” til ”målstyring”. En sentral ledelsesoppgave på alle nivåer både faglig og administrativt blir her å sette opp mål og legge planer for aktiviteten, som resultatene kan vurderes i forhold til. I tilknytning til det sistnevnte påpeker utvalget at prosedyrer for måling av resultater og ikke minst evaluering av prosedyrene blir en vesentlig oppgave for ledelsesfunksjonen. Hernesutvalget drøftet også behovet for delt ledelse – med andre ord behovet for separat faglig og administrativ ledelse som et ledd i økt effektivisering og profesjonalisering av de høyere utdanningsinstitusjonene.

I Mjøsutvalget understrekes betydningen av at institusjonenes uavhengighet bør styrkes. Hovedargumentet er at dette vil gi institusjonene større handlingsrom i forhold til skiftende krav fra omgivelsene. Det vil være rimelig å karakterisere dette som et mål om å øke institusjonenes omstillingseffektivitet.

3 Dilemmaer med effektivitetsbegrepet

3.1 Dilemmaer på begrepsnivå

3.1.1 Forholdet mellom effektivitet og kvalitet

I avsnitt 1.1 har vi gjengitt Etzionis definisjon på de engelske begrepene ”effectiveness” og ”efficiency”. Dette er på mange måter den mest autoritative og mest brukte definisjonen på effektivitet. Selv om vi på norsk ikke har et tilsvarende par av betegnelser, betyr ikke det at denne begrepsmessige distinksjonen ikke er meningsfull, men vi måtte oversette det engelske ”effectiveness” med ”forformålseffektivitet” – dvs. en organisasjons evne til å nå sine mål. Brukt på høyere utdanning måtte vi da trekke inn både hva institusjonen ”produserer” av forskning og utdanning (antall kandidater), og om denne ”produksjonen” holder tilfredsstillende kvalitet og med tilstrekkelig relevans for samfunnet – relevans her ment i sin videste betydning. Av disse tre aspektene er det i forbindelse med kandidatproduksjon at vi finner den mest uttalte bruken av effektivitetsbegrepet, uten at det nødvendigvis betyr at man ikke har vært opptatt av kvalitet og relevans.

Cameron (1986) hevder at organisasjoner nesten alltid forfølger flere og til dels motstridende mål. Et slikt målmangfold bør ikke nødvendigvis betraktes som noe problem, en organisasjons suksess vil i stor grad avhenge av om den makter å balansere de ulike målene. Et slikt perspektiv, der en tar hensyn til de paradoksene som er til stede, bør dermed også legges til grunn når en skal vurdere effektiviteten til en organisasjon. En litt videre tolkning av Cameron er derfor også at politiske instrumenter for å fremme effektivitet må være balansert i forhold til institusjonens mål.

Tar vi utgangspunkt i Etzionis definisjon av begrepene ”effectiveness” og ”efficiency” er det ikke noe begrepsmessig motsetningsforhold mellom effektivitet og kvalitet, slik det ofte hevdes i debatten om høyere utdanning. Hvis bestrebelsene på å oppnå kostnadseffektivitet fører til redusert kvalitet i utdanning og forskning ville det ifølge Etzionis definisjon bety at institusjonen *ikke* er effektiv (”effective”) fordi kvalitet er et så sentralt mål. Den er heller ikke ”efficient”, fordi også dette begrepet er knyttet opp til institusjonens mål.

Når derfor motsetningen mellom kvalitet og effektivitet så ofte påpekes i høyere utdanning, betyr det at man bruker effektivitetsbegrepet på en annen og snevrere måte enn Etzioni, og effektivitet som oftest brukes i betydningen kostnadsminimering.

I gjennomgangen av den internasjonale litteraturen vedrørende spesielt begrepet ”efficiency”, påpekes det av flere (Neave 1988; Gewirtz 1995; Welsh 1998) at begrepet ofte benyttes i samme åndedrag som konkurransedyktighet og fleksibilitet, økonomisk ansvarlighet, ”managerialism” og andre liknende begreper. Fellesnevneren for disse er at

de ofte har som formål å redusere offentlige utgifter i områder som utdanning og velferd. De er en del av den nasjonale finanspolitikken – hvor det å være kostnadseffektiv er en viktig målsetting, samt troen på at både høyere utdanningsinstitusjoner og mange andre offentlige institusjoner kan styres som produksjonsbedrifter. Dette gjelder også for den norske konteksten, der vi ser at Universitets- og høyskoleloven av 1995 i forhold til tidligere lover toner ned universitetenes og høyskolenes ”oppdragende” rolle og betoner mer rollen som produksjonsenheter (Bleiklie 1996).

Welch er kritisk til hvordan ”efficiency” og retorikken rundt dette begrepet styrer utdanningssektoren generelt og i sin artikkel ”The Cult of Efficiency in Education” hevder han:

”The current imposition of business and market principles of efficiency upon schools and universities results in predictable distortions of the principles of social justice and equality, towards ones of economics and business management”.
(Wech, 1998, s. 171).

Han fortsetter med å påpeke at denne tankegangen stammer fra retorikken rundt institusjonell autonomi og individuell valgfrihet, men problemet/dilemmaet er at den i realiteten kun gir en svært effektiv form for surrogat kontroll:

”It also provides a mechanism for driving down educational expenditures which draws upon a discourse of efficiency and which effectively uses the procedures of competitive formula funding to disguise cuts in public expenditure. Individual institutions are left with the freedom to manage their own contraction”.

Samtidig med dette presses også høyere utdanningsinstitusjoner til å i stadig større grad tilpasse seg sine økonomiske omgivelser ved å bli mer effektive i den forstand at de skal bli bedre, gjøre mer med mindre ressurser, respondere på markedskreftene, bli mer innovative, forbedre kvaliteten osv via teknikker av selvevaluering og regulering.

3.1.2 Definisjoner i norske dokumenter

Når effektivitetsbegrepet brukes i de norske dokumentene vi har gjennomgått, er det sjelden begrepet defineres eksplisitt. Et unntak er Normanutvalget, som opererer med tre definisjoner:

- *Kostnadseffektivisering; dvs tiltak som reduserer kostnadene knyttet til produksjon av offentlige tjenester*
- *Resultateffektivisering; dvs. omlegginger som bidrar til å nå overordnede politiske mål med mindre bruk av ressurser (dette tilsvarer Etzionis definisjon av ”efficiency”)*
- *Nytte/kostnadseffektivisering; dvs. overføring av ressurser fra områder hvor nytten av den siste kronen i innsats er liten til områder hvor den er stor*

Når Normanutvalget gjennomgår effektiviseringspotensialene i høyere utdanning, tar de imidlertid bare for seg en del av det som faller innenfor sin egen definisjon, nemlig det som dreier seg om studentenes tidsbruk fram til eksamen. Her er utvalget for så vidt helt på linje med alle de øvrige dokumentene. Denne formen for effektivitetsbetraktning kan sammenliknes med vurdering av en produksjonskjede, der studiefrafall kan sammenliknes med svinn fra råstoff til ferdig produkt, og der studieforsinkelser kan sammenliknes med forsinkelser i produksjonsprosessen.

I all vurdering av effektivitet må organisasjonens produksjon sees i forhold til ressursbruken. Når Normanutvalget ser på potensialet for bedre studiegjennomstrømning, ser de også for seg at dette har en kostnadsside i form av økte lærerressurser, økte utgifter til andre fasiliteter og bedre studiefinansiering. Også Ottosenkomiteen påpeker at det må settes inn økte ressurser til undervisning, studentvelferd og studiefinansiering for å oppnå bedre studiegjennomføring, men uten å foreta noen kalkyler. De øvrige dokumentene vi har gått igjennom er gjennomgående temmelig vage på dette punktet.

Selv om det ikke er noe motsetningsforhold mellom effektivitet og kvalitet i høyere utdanning på et overordnet begrepsnivå slik det er definert av Etzioni, har vi sett at bruken av begrepet effektivitet stort sett er langt smalere og dreier seg om ulike former for innsparing av ressurser, enten det nå gjelder kroner og øre eller studentenes bruk av tid. Brukt på denne måten kan det oppstå et spenningsforhold mellom målene om bedre effektivitet og mange av de andre målene til høyere utdanning, spesielt kvalitet. I noen grad erkjennes da også dette i noen av de dokumentene vi har gjennomgått. Men langt oftere framheves den positive sammenhengen mellom kvalitet og effektivitet. Innsats i studiekvalitet (som oftest forutsettes det ikke at dette skal koste noe ekstra) sees som et middel til å oppnå bedre studiegjennomføring, dvs. bedre effektivitet. Dette er utvilsomt riktig, men bedre studiegjennomstrømning *kan* i prinsippet også oppnås ved å senke de faglige kravene, dvs. å redusere kvaliteten. Det er dermed vårt inntrykk at de offentlige dokumentene vi har gjennomgått som oftest nøyer seg med å framheve den positive sammenhengen mellom kvalitet og effektivitet, uten å være like eksplisitt på at det samtidig kan være et spenningsforhold.

3.2 Dilemmaer på operasjonaliserings-/målenivå

I det forrige kapittelet så vi på forholdet mellom ulike definisjoner i norske dokumenter. Definisjon og operasjonalisering av effektivitetsbegrepet er imidlertid ikke bare en ren semantisk lek. Effektiv bruk av ressurser i forhold til virksomhetens formål er helt sentrale politiske mål, men da er det ikke trivielt hvordan begrepene måles og defineres. Anvendes det en snever definisjon og snevre målemetoder som utgangspunkt for politiske insentiver kan vi få en fordreining av virksomheten i forhold til de opprinnelige målene.

De høyere utdanningsinstitusjonene har et vidtfavnende og til dels motstridende formål, noe som ikke er uvanlig for komplekse organisasjoner (Cameron 1986). Det er ikke enkelt å utvikle operasjonelle og kvantitative indikatorer på hvor effektive institusjonene er i forhold til formålene. Det skyldes også at målformuleringene er vage, slik at det er uklart hvilke aspekter som faller inn under målene. Vanskelighetene forsterkes av at uklarheter dekker over kontroversielle spørsmål. Utdanningsinstitusjonene skal ifølge sine mål fremme personlig vekst og kulturelle verdier og samtidig instrumentell innlæring og ferdighetstrening. Sist, men ikke minst er det krevende å måle de mange dimensjoner, og det er neppe realistisk å tro at det er mulig å få til en fullstendig, kvantitativ måling av alle målene ved høyere utdanning (Dalen m.fl. 1993).

Generelt antas det imidlertid at høyere utdanning har to typer faglige produkter; utdanning og forskning – og det er vanligvis langs disse to dimensjonene en forsøker å måle effektiviteten. En slik type effektivitetsmåling er imidlertid problematisk av minst to grunner. For det første er en måling av disse to indikatorene som regel for snevert i forhold til deres faktiske gjøremål slik det er foreskrevet i loven. I *Lov om universiteter og høyskoler av 12 mai 1995 (Universitets – og høyskoleloven)*, § 2, sies det at sentrale formål er ”produksjon” av *utdanning, forskning og faglig utviklingsarbeid og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid, formidling, etterutdanning og samarbeid*. Erlandsen, Førstund og Kalhagen (1998) hevder for eksempel at institusjonenes ”output” i form av utviklingsarbeid, samarbeid, etterutdanning og formidling vanligvis ikke tas med i effektivitetsberegninger av den faglige produktiviteten.

For det andre er det heller ikke trivielt å ”måle” produksjon av utdanning og forskning. En ting er at de mer kvalitative aspektene ikke tas hensyn til (for eksempel forskningens nytte verdi, studentenes personlige utbytte eller hvor godt samsvar det er mellom studiets innhold og kravene i arbeidslivet). Det er vanlig å hevde at høyere utdanning gir en personlig tilfredsstillende, og den gir grunnlag for en større ikke - materiell velferd. Dessuten gir høyere utdanning gjennomgående et positivt bidrag til den enkeltes økonomiske situasjon og større sikkerhet på arbeidsmarkedet (selv om den økonomiske avkastningen av høyere utdanning i Norge er relativt lav)

Utdanningens mer generelle verdi for samfunnet kan også være så mangt – alt fra bidrag til teknologisk utvikling og innovasjon til å fremme sosial mobilitet og å bidra til sosio-økonomisk utjevning mellom befolkningsgrupper. Slike virkninger – både med hensyn til studentenes egen nytte og mer samfunnsmessige gevinster - er det vanskelig å måle eller tallfeste på en god måte (se Dalen m.fl. 1993).

Men selv når det gjelder målbare effekter, er det ofte et problem å skille ut utdanningsinstitusjonenes selvstendige bidrag. Det er eksempelvis nærmest umulig å kontrollere for de kvalifikasjoner som tidligere utdanning har gitt, og de generelle evner som studentene har. Mulighetene man har for å måle produksjonen i utdanning er som

regel å kvantifisere resultater gjennom oppnådde eksamener. Dette begrenser seg da bare til å gjelde studier som fører fram til eksamen eller gjennomføring av godkjente kurs – det vil si en grads- og vekttallsregistrering.

Vekttall per student per år er ofte brukt som et mål for gjennomstrømning av studenter, noe som har vært et sentralt tema i flere offentlige dokumenter. Vekttallsproduksjonen kan være et godt mål på hva lærestedet ”produserer”, men det kan reises spørsmål om det er et brukbart mål på gjennomstrømningen. Ifølge det gjennomsnittlige antall vekttall per student skulle studentene gå for halv fart, men i såfall ville gjennomsnittlig studietid fram til en høyere grad være 12-14 år og gjennomsnittskandidaten nærmere 40 år. Den lave vekttallsproduksjonen per student skyldes blant annet at man regner i forhold til alle registrerte studenter, også de som av en eller annen grunn ikke er aktive. Det er heller ikke opplagt at høy gjennomstrømning er et ubetinget gode. Lang studietid kombinert med deltidsarbeid kan være en hensiktsmessig tilpasning fra studentens side, og denne kan godt være motivert ut fra interesser etc.

Når det gjelder forskning og kunnskapsproduksjon, som er det andre hovedproduktet i høyere utdanningsinstitusjoner, så er dette minst like vanskelig å måle som undervisningsresultatet:

”På det overordnede plan avhenger forskningsresultatene av dens håndverksmessige kvalitet, dens forskningsmessige viktighet og resultatenes samfunnsmessige virkninger. Det er meget krevende å foreta slike målinger. Hvis slike ambisiøse kriterier legges til grunn, må det vurderes om det i det hele tatt er meningsfylt å ta det med i analysen” (Dalen m.fl. 1993, s.7).

Det vanligste måten å måle forskningsproduksjon på er å fange opp det faglige personalets publiseringsvirksomhet i form av vitenskapelige artikler og bøker (se for eksempel Kyvik 1991). Bruk av publiseringsdata forteller en del om hva som kommer ut av den tid det faglige personalet har disponibelt for eget FOU-arbeid.

Problemer som ofte oppstår når en måler publiseringsomfanget er sammenlignbarheten mellom ulike fagmiljøer, ved at tradisjonene er ulike når det gjelder for eksempel fordeling mellom bøker og artikler. Et annet måleproblem er behandlingen av medforfatterskap. Et tredje problem er at forskningsproduksjon ofte er ujevnt fordelt over personer. For det fjerde krever forskningsproduksjon også en grenseoppgang i forhold til undervisningsvirksomheten, når det gjelder hovedfagsoppgaver, diplomoppgaver og doktorgradsavhandlinger.

3.3 Oppsummering: forholdet mellom effektivitet, kvalitet og relevans i utdanning og forskning

Vi har påpekt at bruken av effektivitetsbegrepet er problematisk, spesielt fordi vi på norsk ikke har den engelsk distinksjonen mellom "effectiveness" og "efficiency". Men også i engelskspråklig litteratur finner vi diskusjoner om bruken av efficiency-begrepet (Neave 1988; Gewirtz 1995; Welsh 1998).

Cameron (1986) framhever paradoksene i effektivitetsbegrepet: når en skal undersøke effektiviteten i organisasjoner må en ta hensyn til at det ikke er mulig å bli enige om en definisjon, og at det finnes mange effektivitetsaspekter som står i konflikt med hverandre. For høyere utdanning, med både et mangfold av mål og der målene ofte er svært vanskelige å operasjonalisere vil dette være svært tydelig.

Forholdet mellom begrepene: slik vi bruker begrepet effektivitet på norsk, dekker det ikke så bredt som det engelske "effectiveness", men ligger nærmere opp til "efficiency" - begrepet. Derfor finner vi ikke begrepet brukt eksplisitt for å beskrive politiske mål om relevans, måloppnåelse osv. I mange sammenhenger bruker vi begrepet på norsk enda smalere, helst i betydningen kostnadseffektivitet. I dokumenter om høyere utdanning i Norge er effektivitetsbegrepet hyppigst brukt om effektiv utnytting av studietid, men disse dokumentene er som oftest ikke så ofte eksplisitte om forholdet mellom ressursinnsats og produksjonsresultat. I en del tilfeller finner vi at man begrunner økt satsning på studiekvalitet og studiefinansiering med at det også vil gi innsparingsgevinster.

Slik vi bruker effektivitetsbegrepet på norsk vil det normalt ikke inkludere relevans, slik det vil i det engelske "effectiveness"-begrepet. Vi har likevel valgt i noen grad å ta relevans og måloppnåelse med i vår gjennomgang av norske dokumenter, ellers ville tilnærmingen bli unødig smal. Målene for høyere utdanning spesifiseres som oftest ikke – langt mindre operasjonaliseres. Målene formuleres temmelig vagt, men gjennomgangen gir et inntrykk av økende vekt på relevans.

3.3.1 Forholdet mellom "kostnadseffektivitet", kvalitet og relevans

Med få unntak har de dokumentene vi har gjennomgått ikke vært eksplisitte på at det er et dilemma mellom effektivitet (slik det vanligvis brukes på norsk), kvalitet og relevans. Denne problemstillingen har fått en forskningsmessig belysning gjennom Lisbet Bergs doktorgradsavhandling (1997) om "Studieløpet", der effektivitetsbegrepet diskuteres i et mer utdannings sosiologisk perspektiv. Her tar hun blant annet opp ulike "skoleretninger" fortolkninger av begrepet effektivitet.

Her framgår det for det første at effektivitet er et vidt begrep, som ofte umiddelbart knyttes til nytte og lønnsomhet i en eller annen forstand. Myndighetene ønsker å få mest mulig igjen for sine investeringer i utdanningssektoren. Berg påpeker imidlertid at myndighetenes vanligste mål på effektivitet, mengden av studenter som "produseres", bare

viser en av mange sider ved hvor effektivt utdanningssystemet fungerer. Hun påpeker blant annet at kunnskapen som studentene tilegner seg samtidig må være av god kvalitet og tilpasset samfunnets behov; ”Det er for eksempel lite hensiktsmessig å utdanne store mengder siviløkonomer dersom det er leger man trenger” (Berg 1997, s. 26).

Men kunnskap har også en egenverdi i den forstand at kunnskapen som er oppnådd gjennom utdanning er lønnsom for den enkelte og samfunnet, utover det som kan regnes i kroner og arbeidsinnsats. Videre viser hun blant annet til utdannings sosiologiens far – Durkheim (1858 – 1917) - som mente at utdanningssystemets fremste oppgave var å overføre samfunnets kultur og moral til nye medlemmer for å sikre samfunnets behov for moralsk solidaritet.

Berg trekker også fram to andre skoleretningers fortolkning av effektivitetsbegrepet i høyere utdanning – nemlig funksjonalistene og Human-capital teoretikerne. Den førstnevnte gruppen (som hadde sin ”stormaktstid” i USA på 1950 og 1960 tallet) påpekte sammenhengen mellom utdanning og andre institusjoner i samfunnet, som økonomi og politikk. Det ble tatt utgangspunkt i at utdanningssystemet har en viktig funksjon for samfunnsutviklingen generelt og for den teknologiske utviklingen spesielt. Human-capital teoretikere med Schultz (1977) i spissen bidro med en økonomisk legitimering av de økte omkostningene som fulgte med veksten i utdanningssystemet: Tilegning av ferdigheter og kunnskap gjennom utdanning skulle ikke regnes som en type konsum, men derimot som en investering. Ved å investere i menneskelige ressurser øker ikke bare den enkeltes produktivitet og muligheter, dette legger også grunnlaget for en arbeidskraft som fører til rask økonomisk vekst.

I følge Berg, har imidlertid begge de to sistnevnte teoriene blitt kritisert for å overse *innholdet* i utdanningene. Som en følge av en voksende utdanningssektor i både Norge og internasjonalt, er det etter hvert stadig flere som tar for seg innholdet i utdanningene. På den ene siden er det kostbart med studieforsinkelser og lange studieløp, på den andre siden er det lite lønnsomt med utdanninger som gir et dårlig kvalitativt studieutbytte (se Berg 1997, s. 26 – 31).

Denne avhandlingen retter søkelyset mot faktorer som påvirker gjennomføringen av et universitetsstudium. Et sentralt utgangspunkt er at et studieløp både har en kvantitativ og en kvalitativ side. Det tar nødvendigvis tid å tilegne seg den faglige kompetansen som forutsettes for at studiet er fullført, og dermed blir det et dilemma mellom tid og kvalitet. Prosjektet Studieløpet går ikke primært inn på studiekvalitet i vanlig forstand, men mer på faglig egenart og studiestruktur, og tar som utgangspunkt alle de valg situasjonene studentene stilles overfor i løpet av studietida. Som avhandlingens undertittel indikerer kan disse valgene klassifiseres som tidsbruksvalg, faglige valg og kunnskapsteoretiske valg. Studenter foretar valg mellom å bruke tid på studiet eller andre aktiviteter som for eksempel inntektsgivende arbeid eller familie. Underveis i studiet stilles studentene i

varierende grad overfor situasjoner der de må velge fag eller mellom spesielle deler av et fag, endelig kan også selve lærings situasjonen defineres som valgsituasjoner.

Et grunnleggende utgangspunkt hos Berg er at studentene må anses som rasjonelle aktører som foretar valg som de antar er gunstige for dem selv. Men i tillegg må alle valg settes inn i et tidsperspektiv: en kan velge å bruke tida på det som er umiddelbart gunstig her og nå, eller på noe som gir et forventet utbytte på et seinere tidspunkt. Dette har bl.a. betydning når en sammenlikner studier delt opp i kortere moduler med hyppig eksamen med studier der en kanskje studerer opp til ett år før en går opp til eksamen. Dette påvirker studentenes arbeidsrytme. En av prosjektets hypoteser, som ble bekreftet, var at kortere tidshorisonter gjør det enklere å intensivere studiet.

Det ble videre bekreftet at risikoen for studieforsinkelser er størst der studentene må foreta mange valg underveis, det være seg valg mellom ulike studiedeler (for eksempel mellom ulike grunn- eller mellomfag i en cand.mag.-grad, eller mellom ulike deler av pensum). Dessuten, dersom selve studieopplegget er preget av få faste, obligatoriske aktiviteter, dvs. at studenten også stilles overfor daglige valg mellom å følge en forelesning, lese eller gjøre helt andre ting, har større risiko for forsinkelser. På den annen side gir studier som stiller krav til studentenes selvstendighet og evne til å treffe valg et faglig utbytte i form av kritisk og analytisk tenkning.

Studier og fag varierer med hensyn på enighet om hva som er "riktig" kunnskap. I studier med lav grad av et enhetlig kunnskapssyn stilles studentene overfor valg mellom ulike kunnskapsformer. Kravene til fordypning og grundighet kan gi seg utslag i retning av at studenter velger å bruke mer tid på studiene enn det som er normert.

Resultatene fra prosjektet "Studieløpet" er viktige når en drøfter effektivitetsbegrepet. Studieforsinkelser skyldes langt fra bare problemer med studiefinansieringen eller kvalitetsmessig dårlig undervisning. Den sikreste veien til effektiv studiegjennomstrømning er å redusere valgfrihet, dele studiet opp i moduler med hyppige eksamener, og la mye av undervisningen være obligatorisk. En må da være klar over at en kan miste verdifulle kvaliteter på veien, og ikke minst at ikke alle typer studier egner seg til en slik form for strømlinjeforming. Å utvikle kvalitetsmessige og effektive studieløp må gjøres innenfor rammen av de ulike fagenes egenart, ikke ved å kopierer studieoppleggene som kan virke velegnet i andre fag.

Et annet moment som kan trekkes inn i forhold til *omstillingseffektivitet*, er forskjellen med hensyn til organiseringen av studiene mellom universitetsstudiene på den ene siden og de kortere og mer yrkesrettede høgskolestudiene på den annen side. Universitetsstudiene er ofte langt løsere organisert og strukturert enn de mer fast organiserte profesjonsstudiene, noe som medfører en økt fleksibilitet både i forhold til endringer i studenttilstrømning og i forhold til bruk av ressurser.

4 Avsluttende merknader

Tar vi utgangspunkt i de overordnede definisjonene av effektivitet, burde bestrebelser på å gjøre høyere utdanning mer effektiv være totalt uproblematisk og ukontroversielt. Det betyr bare å stimulere lærestedene til å oppnå sine mål med færre ressurser, evt å oppnå bedre mål innenfor en gitt ressursramme.

Slik effektivitetsbegrepet er brukt og eksemplifisert, er det langt mer problematisk når det skal anvendes i praktisk politikk. Spesielt når vi ser en utvikling i retning av stadig større vekt på insentivstrukturer og finansieringssystemer som baseres på oppnådde resultater. Insentivene må da rette seg inn mot at institusjonene utvikler seg mot å bli mer effektive til å oppnå hele bredden av sine mål. I praksis vil det være en tendens at insentivene baserer seg på kriterier som er enklest å måle, dvs. kvantitative indikatorer av typen vektall, kandidater og forskningspublikasjoner. Det er alltid enklere å måle "produksjonen" for et universitet eller høgskole gjennom kandidater, vektall eller forskningsresultater enn å måle kvalitet og relevans. Dersom insentivene retter seg inn mot det som er enkelt målbart, vil det ligge en innebygget fare for at institusjonene bestreber seg mest på å bli best mulig på det som blir målt og mindre på det som er mindre målbart og ikke bakt inn i indikatorene.

Som vi har vist, er det først og fremst med henvisning til studiegjennomstrømningen at effektivitetsbegrepet mest eksplisitt har vært brukt i norske offentlige dokumenter. Det er studentenes tidsbruk som vurderes som mest problematisk. Det antas også at en raskere gjennomstrømning ville kunne frigjøre studieplasser. Men hva er egentlig effektivitetsgevinstene ved at studentene bruker kortere tid på studiene, når de fleste synes å være enige i at raskere gjennomstrømning ikke er mulig uten å bruke mer ressurser per student?

Vi vil igjen vise til hvordan Normanutvalget foretar sine kalkyler over innsparingsmulighetene i utdanningssektoren (NOU 1991, side 57). Økt lærerinnsett og bedre studiefinansiering framkommer her som minuser i regnskapet, dvs. som økte offentlige utgifter. Men på plussida kommer en stor gevinst ved at det frigjøres et betydelig antall årsverk ved kortere studietid som gir økt verdiskapning og økte finansielle inntekter for Staten. Utvalget skiller med andre ord mellom realøkonomiske gevinster (verdiskapning) og offentlige finansielle gevinster (økte skatteinntekter) ved at det frigjøres årsverk som kan settes inn i arbeidsmarkedet. Det kan imidlertid reises to spørsmål ved om disse forutsetningene er holdbare: for det første forutsettes det at alle disse årsverkene faktisk kan utnyttes, noe som neppe er tilfelle i perioder med en viss arbeidsledighet. På første halvdel av 1990-tallet bidro tvert om den store økningen i antallet studenter til å dempe arbeidsledigheten. For det andre ser man helt bort fra at elever og studenter faktisk yter atskillige årsverk gjennom jobb ved siden av studiene. Dette er dessuten jobber som ikke automatisk er så lett å omdanne til regulære heltidsjobber, siden det dreier seg om

leilighetsjobbing, kvelds- og helgejobber spesielt i ulike deler av servicesektoren (vakttjeneste, kioskjobber, restauranter og gatekjøkken etc.)

Det er også interessant å merke seg hvordan utvalget trekker inn frafallet i høyere utdanning. Med unntak av Ottosenkomiteen har de dokumentene vi har gjennomgått stort sett bare vært opptatt av de lange studietidene, ikke av det store frafallet før studentene kommer fram til eksamen.

Det andre hovedområdet der effektiviteten i høyere utdanning har vært drøftet er organiseringen av høyere utdanning, og spesielt når det gjelder samarbeid og arbeidsdeling. Det tok 25 år fra Ottosenkomiteen lanserte sin ide om regionale studiesentra- eller distriktshøgskoler til høgskolesektoren ble samlet i Statlige høgskoler gjennom høgskolereformen av 1994. Evalueringen av høgskolereformen viser imidlertid at så langt har reformen ikke gitt de kostnadmessige innsparingene som man forutsatte gjennom stordriftsfordeler (Kyvik 1999). Samlokaliseringen av flere institusjoner ga en mer effektiv bruk og utnyttelse av bygg og teknisk infrastruktur, men de administrative kostnadene har ikke gått ned, men snarere opp. Driftsutgiftene per student er riktignok blitt redusert, men det skyldes snarere reduserte bevilgninger i forhold til et økende studenttall enn reformen i seg selv. Det må imidlertid understrekes at sett fra statens og forvaltningens side har administrasjonen ved høgskolene blitt et klart mer profesjonelt og effektivt forvaltningsapparat enn hva som var tilfelle i det regionale høgskolesystemet. Dette synet deles også av den faglige og administrative ledelsen ved høgskolene, men ikke av fagpersonalet. Evalueringen ga heller ingen entydige svar på spørsmålet om høgskolereformen hadde ført med seg noen økonomiske stordriftsfordeler, selv om det kan synes som om at de helt små enhetene generelt sett er mindre kostnadseffektive enn større enheter.

Et hovedproblem i gjennomføringen av høgskolereformen har vært krav om større økonomisk effektivitet kombinert med økte krav og forventninger til høgskolene om å forbedre kvaliteten på utdannings- og forskningssiden. Dette har ført til indre spenninger ved høgskolene om fordeling av ressurser.

Litteratur

- Andersen, E. (1990) *Effektiviteten i høyere utdanning*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning. Handelshøgskolen Bi, Oslo.
- Berg, L. (1997) *Studieløpet. Om tidsbrukvalg, faglige valg og kunnskapsteoretiske valg*. Norsk institutt for studier av forskning og utdanning. NIFU-rapport 3/97. Oslo.
- Bleikli, I. (1996) "Universitetet – fra kulturinstitusjon til kunnskapsbedrift?" i I. Bleiklie (red) *Kunnskap og makt*. Oslo: Tano – Aschehoug.
- Cameron, K. S. (1986) Effectiveness as paradox: consensus and conflict in conceptions of organisational effectiveness. I *Management Science* Vol. 32. No. 5 1986, s. 539-553.
- Cowan, J. (1985) Effectiveness and efficiency in higher education. I *Higher Education* 14 s. 235 – 239. Elsevier Science Publishers B.V., Amsterdam.
- Dalen, D.M., E. Hernæs, Ø. Norli, R. Sørensen, og F. Wenstøp (1993) *Om analyse av effektivitet i høyere utdanning*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Arbeidsnotat 46/93. Oslo.
- Delander, L. og H. Niklasson (1987) *Metoder för evalueringar av arbetsmarknadspolitik*. NAUT-rapport 87:4. København: Nordisk Ministerråd.
- Erlandsen, E., F. R. Førstund, og K. O. Kallhagen (1998) *Effektivitet og produktivitet i de statlige høgskolene*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, SNF-rapport 14/98. Oslo.
- Etzioni, A. (1964) *Modern Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Førstund, F. R., E. Holmøy, O.-J. Mørkved, V. D. Norman, og R. Sørensen (1991) *Mot bedre vitende*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Rapport 4/91. Oslo.
- Gewirtz, S., S. Ball, og R. Bowe (1995) *Markets, Choice and Equity in Education*. Buckingham, Open University Press.
- Kirke – og undervisningsdepartementet (1966) Ottosen-komiteen: *Innstilling om videreutdanning for artianere m.v.* Innstilling nr. 1. Oslo.
- Kirke – og undervisningsdepartementet (1967) Ottosen-komiteen: Innstilling nr. 1. Oslo.
- Kirke – og undervisningsdepartementet (1968) Ottosen-komiteen: Innstilling nr. 3. *Om distriktshøgskolenes organisasjon og administrasjon*. Oslo.
- Kirke – og undervisningsdepartementet (1969) Ottosen-komiteen: Innstilling nr. 4. *Om etterutdanning*. Oslo.
- Kirke – og undervisningsdepartementet (1970) Ottosen-komiteen: Innstilling nr. 5. Oslo.
- Kyvik, S. (1999) *Evaluering av høgskolereformen. Sluttrapport*. Norges forskningsråd. Oslo.

- Lane, J-E. (1993) *The public sector. Concepts, Models and Approaches*. SAGE Publications.
- Neave, G. (1988) Education and social policy: demise of an ethic or change of values? I *Oxford Review of Education*, 14, s. 273-283.
- Norges offentlige utredninger (1988) *Med viten og vilje*. NOU 1988:28. Oslo.
- Norges offentlige utredninger (1991) *Mot bedre vitende? Effektivitetsmuligheter i offentlig sektor*. NOU 1991:28, Oslo.
- Norges offentlige utredninger (2000) *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*. NOU 2000:14. Oslo.
- Sandal, K. (1995) *Produksjon og effektivitet i universitetsinstitutter*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning. Arbeidsnotat nr. 3/95. Oslo.
- Smeby, J-C. og E. Brandt (1999) *Yrkesretting av høyere utdanning? En studie av offentlig politikk fra Ottosenkomiteen til i dag*. Rapport 6/99. NIFU. Oslo.
- St meld nr 66 (1984-85) Om høyere utdanning. Kultur- og vitenskapsdepartementet, Oslo.
- St meld nr 4 (1988-89) Langtidsprogrammet 1990-93. Kultur- og vitenskapsdepartementet, Oslo.
- St meld nr 28 (1988-89) Om forskning. Kultur- og vitenskapsdepartementet, Oslo.
- St meld nr 40 (1990-91) Fra visjon til virke. Om høyere utdanning. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo.
- St meld nr 4 (1992-93) Langtidsprogrammet 1994-97. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo.
- St meld nr 36 (1992-93) Forskning om fellesskapet. Om forskning. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo.
- St meld nr 4 (1996-97) Langtidsprogrammet 1998-2001. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo.
- St meld nr 39 (1998-99) Forskning ved et tidsskille. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo.
- Try, S. (1993) *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak rettet mot unge ledige*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 93:17. Oslo.
- Welch, A. R. (1998) The Cult of Efficiency in Education: comparative reflections on the reality and the rhetoric. I *Comparative Education* Volume 34 No. 2 1998, s. 157-175. Carfax Publishing Ltd.

